



**UNIVERSIDAD  
DE ANTIOQUIA**  
1 8 0 3

**LA CORTE CONSTITUCIONAL COMO JUGADOR CON PODER DE VETO  
INSTITUCIONAL EN LA FORMACIÓN DE LA AGENDA GUBERNAMENTAL DE LA  
POLÍTICA PÚBLICA NACIONAL DE DESPLAZAMIENTO FORZADO EN COLOMBIA  
EN EL PERIODO 2004-2008.**

**POR:**

**CRISTINA ALVAREZ ISAZA**

**ENIS DOREY MEJÍA AGUDELO**

**TRABAJO DE GRADO PARA OPTAR AL TÍTULO DE POLITÓLOGA**

**ASESOR:**

**JONATHAN ALEJANDRO MURCIA**

**PROGRAMA DE CIENCIA POLÍTICA  
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLÍTICAS  
UNIVERSIDAD DE ANTIOQUIA  
MEDELLÍN  
2013**

## TABLA DE CONTENIDO

RESUMEN.....	7
INTRODUCCIÓN.....	8
1. REFERENTES CONCEPTUALES.....	16
1.1 Jugadores con poder de veto institucionales.....	16
1.1.1 El poder judicial como jugador con veto institucional.....	21
1.2 Preferencias ideológicas de los jueces.....	24
1.3 <i>Statu quo</i> .....	27
1.4 Modelo secuencial de las políticas públicas.....	31
1.4.1 Formación de la agenda de la política pública.....	32
1.4.1.1 Identificación del problema.....	35
1.4.1.2 Definición del problema.....	37
1.4.1.3 Inclusión del problema en la agenda de gobierno.....	40
1.5 Definiciones y características de las políticas públicas.....	43
1.6 Definición del desplazamiento forzado.....	45
2. MEMORIA METODOLÓGICA.....	47
2.1 Diseño metodológico.....	47
2.1.1 Estrategia y técnicas de la investigación.....	48
2.2 Instrumentos de recolección, clasificación, sistematización y análisis de información.....	49
2.2.1 Fichas bibliográficas y fichas de contenido.....	49
2.2.2 Matrices descriptivas y analíticas.....	50
2.3 Sobre la construcción del sistema categorial.....	50
3. LA CORTE CONSTITUCIONAL COMO JUGADOR CON PODER DE VETO INSTITUCIONAL EN LA FORMACIÓN DE LA AGENDA GUBERNAMENTAL DE LA POLÍTICA PÚBLICA NACIONAL DE DESPLAZAMIENTO FORZADO EN COLOMBIA EN EL PERIODO 2004-2008.....	56

3.1 Preferencias ideológicas de la Corte Constitucional colombiana en la formación de la agenda gubernamental de la política pública nacional de desplazamiento forzado en el periodo 2004-2008.....	56
3.1.1 Preferencias ideológicas de la Corte Constitucional colombiana en la identificación del problema de la política pública nacional de desplazamiento forzado en el periodo 2004-2008.....	57
3.1.2 Preferencias ideológicas de la Corte Constitucional colombiana en la definición del problema de la política pública nacional de desplazamiento forzado en el periodo 2004-2008.....	69
3.1.3 Preferencias ideológicas de la Corte Constitucional colombiana en la inclusión del problema en la agenda gubernamental de la política pública nacional de desplazamiento forzado en el periodo 2004-2008.....	75
3.2 <i>Statu quo</i> en la formación de la agenda gubernamental de la política pública nacional de desplazamiento forzado en el periodo 2004-2008. ....	83
3.2.1 Inestabilidad política en la formación de la agenda gubernamental de la política pública nacional de desplazamiento forzado en el periodo 2004-2008.....	83
3.2.1.1 Inestabilidad política en la identificación del problema de la política pública nacional de desplazamiento forzado en el periodo 2004-2008. ....	84
3.2.1.2 Inestabilidad política en la definición del problema de la política pública nacional de desplazamiento forzado en el periodo 2004-2008. ....	96
3.2.1.3 Inestabilidad política en la inclusión del problema en la agenda gubernamental de la política pública nacional de desplazamiento forzado en el periodo 2004-2008. ....	107
4. CONCLUSIONES.....	116
BIBLIOGRAFÍA.....	121
ANEXOS.....	128
ANEXO N° 1: Ficha bibliográfica. ....	128
ANEXO N° 2: Ficha de contenido. ....	130
ANEXO N° 3: Matriz N° 1: Categorical.....	131
ANEXO N°4: Matriz N° 2: Sistematización de información de campo . ....	132

## ***DEDICATORIA CRISTINA***

Este gran logro, que espero no sea sólo el único en mi vida profesional, se lo dedico con todo el amor:

A mis padres Marco Fidel Alvarez y Luz Elena Isaza; quienes con su tesón y empuje me han sacado adelante a pesar de las adversidades.

A mi segunda mamá, a mi querida y adorada abuela a quien extraño con todo mi corazón, Ana Cecilia González de quien aprendí las cosas más importantes de la vida.

A mi mejor amiga quien por cosas de Dios ya no se encuentra en este mundo Elizabeth Gómez Carvajal.

A mis hermanas Carolina Alvarez y Vanesa Alvarez y a mi sobrina Isabella; a quienes adoro y quiero con toda mi alma.

## ***AGRADECIMIENTOS CRISTINA.***

A toda mi familia por su entrega, comprensión y acompañamiento.

A Jonathan Murcia por su apoyo, comprensión y acompañamiento tanto en los malos como en los buenos momentos.

A la profesora Luisa Cano por su apoyo y acompañamiento al inicio de este proyecto.

A mis compañeros de carrera, que enriquecieron nuestro aprendizaje, en especial a Carolina Sánchez Henao, Niní Johana Sáenz y Julieth Peña, que más que compañeras son mis amigas, de quienes he aprendido infinidad de cosas que desbordan el plano académico.

A la Universidad de Antioquia por haberme abierto sus puertas.

## ***DEDICATORIA ENIS***

Este gran logro que espero no sea sólo el primero en mi vida profesional se lo dedico con todo el amor a mis amigos, mi familia, mis padres, mi “abue”....

A las personas que han partido ¿de dónde? y mis ojos no pueden ver, ni mis brazos estrechar, pero que mi corazón siente aún su calor, esto es para ustedes: Libia, Jairito, Jorge, Zora y Manolo, porque la vida decidió arrebatarnos de mi lado, pero mis recuerdos me permiten recuperarlos; su partida ha marcado totalmente mi vida, pero los momentos junto a ustedes aún más.

A ti Amor de mi vida por estar siempre a mi lado, por convertirte en la luz que me guía, por tus ¡te amo!, tus suspiros, porque me has dado junto a Dios el regalo más inmenso: ser mamá, porque mi corazón palpita diferente cuando estas a mi lado, cuando te pienso, por tu maravillosa sonrisa que me atrapa, me enamora, tú me demuestras que sí es posible enamorarse más y más y amar un poco más cada día, por estar ahí y ser el compañero de mi vida, de tu mano siempre sosteniendo nuestra hija y siendo la guía en cada uno de sus pasos

A mi María Ángel, yo creía que mi vida tenía sentido, pero cuando tu entraste en ella me demostraste que el único sentido eres tú, eres lo más importante que tengo en la vida, complementas mi existir. Eres todo para mí.

## ***AGRADECIMIENTOS ENIS***

Deseo de todo corazón que este momento en el que los nervios se apoderan de mí, no dejar a nadie por fuera de estos tan merecidos agradecimientos para los que han aportado en mi vida para mi formación personal y profesional. Quiero agradecer eternamente a Dios por todo lo que me ha dado, por lo que me da y me dará, porque su tiempo es perfecto y todo en mi vida lo ha puesto puntual.

Agradezco a mis padres y a mi “abue” por sus infinitos esfuerzos para mi bienestar y educación, por ese cambio en nuestras vidas, que nos ha dado las más grandes lecciones y nos ha puesto las pruebas que nunca imaginamos tener, pero que a la vez ha permitido que estemos más unidos que nunca. A toda mi familia por su compañía y amor; a mis amigos que a pesar de mis múltiples ausencias siempre están conmigo; a mis profesores a los que he considerado magníficos, y a los que no tanto, porque de todos he aprendido algo, principalmente a Diego Alberto Quiroz Zapata por quien descubrí la Ciencia Política.

A la Universidad de Antioquia por haberme abierto sus puertas, de una forma muy especial a Luisa Fernanda Cano Blandón por su espectacular curso de Políticas Públicas y

acompañamiento en el inicio de este proyecto; a James Granada, Jonathan Murcia y “Cris” mi compañera de investigación porque sin ustedes no habría sido posible, no sólo a nivel académico sino personal.

De forma muy especial a quienes me mostraron y enseñaron que existen seres en nuestra sociedad que necesitan de todo nuestro acompañamiento y entrega porque son quienes cargan todo el peso de la atrocidad que hemos vivido en nuestro país, por ello mi interés en el tema de las personas en situación de desplazamiento, gracias Redepaz.

A mi compañero sentimental y a mi hija por su paciencia, apoyo y comprensión, además por su ayuda incondicional en la construcción de este trabajo.

## RESUMEN

Este trabajo es el resultado de la investigación realizada para optar al título de politóloga, cuyo objetivo general consiste en describir a la Corte Constitucional colombiana como un jugador con poder de veto institucional en la formación de la agenda gubernamental de la política pública nacional de desplazamiento forzado en Colombia durante el periodo 2004-2008, alrededor de la cual dictó sentencias determinantes y aproximadamente 70 autos de seguimiento de ésta. Se desarrolla bajo un enfoque metodológico cualitativo, y aunque no se analiza una política pública en su proceso global, sí se emplea la perspectiva cíclica del proceso de políticas públicas para analizar un momento de la política referido a la construcción del problema y a la elaboración de la agenda gubernamental. En ese orden de ideas, esta monografía se apoya en el enfoque teórico de las políticas públicas llamado Modelo Secuencial, desde el cual puede entenderse la política pública como un proceso susceptible de ser reconstruido. Comprende cuatro capítulos. El primero está conformado por los referentes conceptuales que otorgan el sentido teórico a las categorías analíticas; estas categorías de análisis constituyen el núcleo teórico y metodológico, las categorías analíticas son: Jugadores con poder de veto institucional y Formación de la agenda gubernamental de la política pública de las cuales se derivan las variables de preferencias ideológicas y *statu quo* e identificación del problema, definición del problema e inscripción del problema en la agenda de gobierno, respectivamente. De igual forma se presenta la definición de los conceptos políticas públicas y desplazamiento forzado. En el segundo capítulo se describe la ruta metodológica con la cual se alcanzan los objetivos planteados por este trabajo de grado. El tercer capítulo muestra los resultados que arroja esta investigación, y por último, el capítulo cuarto o capítulo final, desarrolla las conclusiones de este proceso de investigación.

## INTRODUCCIÓN

Las cortes constitucionales en los últimos tiempos han sido objeto de una serie de investigaciones y debates teóricos. Más allá de ser instancias judiciales se convierten en actores políticos que influyen en las decisiones del gobierno. En ese orden de ideas, se ha hecho necesario para esta investigación describir a la Corte Constitucional colombiana (en adelante CC) como un jugador con poder de veto institucional en la formación de la agenda gubernamental de la política pública nacional de desplazamiento forzado, ya que ha introducido conceptos como la figura del “Estado de Cosas Inconstitucional” (En adelante ECI) que ha llevado a reevaluar lo que ha de entenderse por desplazamiento forzado como problema público y lo que ha de hacerse en materia de política pública sobre este problema. Esto también hace que la CC merezca un mayor tratamiento como actor relevante dentro del ciclo de las políticas públicas en Colombia.

Las investigaciones sobre las cortes constitucionales vienen saliéndose del clásico esquema en el que se han analizado las políticas públicas, en torno a dos ramas del poder público: el Ejecutivo y el Legislativo. La CC ha venido siendo estudiada por su gran activismo judicial en las políticas públicas, ejemplo de esto es el estudio realizado por el Banco Interamericano de Desarrollo (en adelante BID) en el año 2006 en el cuál se considera los tribunales constitucionales entre ellos la CC por primera vez como un actor importante en la formulación de políticas públicas “en el proceso amplio de democratización tomaron un rol relevante, una importancia creciente tanto en lo político como en las políticas públicas” (BID, 2006, pág. 87). Siendo más activas e independientes en pro de la ejecución y cumplimiento de las políticas públicas. La Constitución Política de 1991 introdujo nuevos actores dentro del sistema político colombiano, entre ellos a la CC.

La nueva Carta Política reforzó los frenos y contrapesos del Sistema Político en un esfuerzo por darles mayor legitimidad a las instituciones políticas después de varias décadas de limitada participación de fuerzas políticas no tradicionales y de alta centralización política. Aunque el presidente siguió siendo muy poderoso, inclusive comparado con los estándares latinoamericanos, su capacidad de fijar la agenda y ejecutar unilateralmente la política pública se redujo después de la reforma. Por su

parte, el Congreso y nuevos actores como la Corte Constitucional ganaron poder relativo como contrapesos institucionales. (Cardenas & Pachón, 2011, pág. 208)

La CC desde la Constitución de 1991, y con el paso de los años, ha ido ganando un espacio importante dentro del sistema político colombiano. La CC ha venido cumpliendo funciones de jugador con poder de veto, jugador proactivo, árbitro imparcial y representante de la sociedad, lo que la ha llevado a ser reconocida a nivel internacional como una de las cortes con mayor activismo judicial en América Latina.

César Augusto Valderrama (CF.2010), citando a Rodrigo Nunes (2006), quien se ha referido al activismo judicial de la CC, resalta que esta tiene la responsabilidad de ayudar a una mayor interpretación de los derechos. Otros de los personajes que se han referido al activismo judicial de la CC ha sido Juan Carlos Rodríguez (2006), quien en prensa sostiene que el comportamiento de los jueces es estratégico, en especial frente al ejecutivo (Cf. Valderrama, 2010).

Leonardo García Jaramillo (CF.2011) en su artículo *Una aproximación a la discusión sobre políticas públicas y justicia constitucional*, analiza el activismo de la CC en las políticas públicas, en especial entra en detalle sobre el uso que ella hace del ECI. La CC ha llevado a cabo un gran activismo en las políticas públicas, en especial aquellas que tienen que ver con los derechos de: la libre personalidad, los derechos de libertad, los derechos sociales vía tutela, la despenalización del consumo de las drogas y el desplazamiento forzado. Su intervención, según el autor, es importante ya que la CC debe colaborar con los diferentes órganos del Estado, protegiendo y garantizando los derechos.

César Augusto Valderrama (CF.2010) llama la atención para que se considere a los jueces en las investigaciones que se inscriben en el análisis de políticas públicas, como actores determinantes de éstas. En el trabajo de este autor se demuestra que no hay obstáculo para estudiar a las cortes como actores relevantes en el ciclo de las políticas públicas, ya que no hay limitación teórica y conceptual que impida estudiarlas en los análisis de políticas.

Cesar Rodríguez y Diana Rodríguez (CF.2010) han analizado el papel activo de la CC como garante de derechos, a partir del análisis de la política pública de desplazamiento

forzado y de la sentencia T-025 del 2004. Lo que lleva a plantear preguntas como: ¿Qué papel asumen las Cortes en un país democrático? ¿Qué intervenciones judiciales se requieren para promover políticas públicas?

Grenfieth de Jesús Sierra Cadena (CF.2009), en su texto *“El Juez Constitucional un actor regulador de las políticas públicas: el caso de la descentralización en Colombia”*, alude a los interrogantes sobre lo que debe ser o es el juez constitucional frente al desarrollo y la ejecución de la acción pública, en cuanto dominio exclusivo de la administración. Tema que está en el centro de las nuevas reflexiones que orientan la constitución doctrinaria del derecho constitucional y el desarrollo teórico de las políticas públicas.

Sierra Cadena (Cf.2009) es muy acertado al afirmar que hablar del juez constitucional como actor del sistema de políticas públicas no deja de despertar sorpresas, puesto que surgen varios interrogantes, entre ellos ¿Cómo una autoridad de control constitucional puede llegar a regular y en ciertos momentos a determinar política públicas del Estado, sabiendo que este rol le compete históricamente a la esfera legislativa y ejecutiva?

Como se ve, se ha venido resaltando el activismo judicial de la CC que ha revelado que se están produciendo fallas en el sistema político colombiano. Las instituciones a las que por lo general se les ha dado la función de crear políticas públicas, el poder ejecutivo y el legislativo, parecen incapaces de solucionar los actuales problemas que se reflejan en la sociedad, poniendo en evidencia que en el país se necesita una nueva forma de orientar las cuestiones públicas.

La CC ha venido utilizando en varias ocasiones la figura del ECI para intervenir en las políticas públicas, debido a la violación masiva de derechos fundamentales que se debe en gran parte a la omisión de las autoridades que deben garantizar los derechos. Gracias a la utilización de esta figura, la población carcelaria, la población desplazada, entre otros grupos de ciudadanos, han recibido protección en la garantía de sus derechos.

La primera vez que la CC utilizó esta figura fue en la sentencia SU-559 del 6 de noviembre de 1997, por la omisión de dos municipios de Bolívar de afiliar a sus docentes al Fondo

Nacional de Prestaciones del Magisterio. Después lo hizo mediante sentencias T-153 de 1998 y T-606 de 1998, en las cuales se declaró el ECI es en el sistema carcelario en Colombia y sobre el derecho a la salud de las personas privadas de la libertad. Y las más reciente declaratoria de un ECI se hizo en la sentencia T-025 de 2004, por la violación sistemática de los derechos de la población desplazada en Colombia.

La declaratoria del ECI en la sentencia T-025 de 2004, se ha convertido en la intervención más relevante de la CC en las políticas públicas.

El 22 de enero de 2004, la Corte Constitucional Colombiana dictó el fallo más ambicioso de sus casi dos décadas de existencia: la sentencia T-025 de 2004 (Corte Constitucional 2004). En ella declaró que la dramática situación de los más de tres millones de personas desplazadas por la violencia en Colombia —la segunda cifra más alta en el mundo después de Sudán (Acnur 2009) — constituye un “estado de cosas inconstitucional”. Al aplicar esta figura jurisprudencial, estableció que existe una violación masiva y reiterada de los derechos humanos de la población desplazada, y que las fallas estructurales de las políticas del Estado Colombiano son un factor central que contribuye a ella. (Rodríguez Garavito & Rodríguez Franco, 2010, pág. 13)

Teniendo en cuenta lo expuesto y los antecedentes investigativos que lo han estudiado, este trabajo se plantea la necesidad de estudiar a la CC como actor político que participa en las políticas públicas y, además, como un jugador con poder de veto institucional, ya que los jugadores con poder de veto tienen un control importante sobre las políticas públicas que rempazan el *statu quo*.

En relación con lo anterior esta investigación estudia la intervención de la CC en la formación de la agenda de la política pública nacional de desplazamiento forzado en el periodo 2004-2008, alrededor de la cual dictó sentencias determinantes y aproximadamente 70 autos de seguimiento de ésta. Se toma este periodo por dos razones, primero porque en el año 2004 la CC dicta la Sentencia T 025 en la cual declaró la situación de las personas en situación de desplazamiento en Colombia como un ECI, siendo esta su más significativa intervención en las políticas públicas del país en materia de desplazamiento forzado,

segundo, porque en el año 2008 a nivel nacional, regional y municipal se empieza a agendar el problema público del desplazamiento forzado en Colombia con base en la declaración del ECI por parte de la CC. A partir de este universo de observación, se pretende analizar cómo incidió la CC en la identificación del problema, la definición del problema e inclusión del problema del desplazamiento forzado en la agenda de gobierno, en pro de una política pública adecuada para la superación del ECI en esta problemática.

La CC encuentra que la situación de millones de desplazados en el territorio colombiano obedece a un problema estructural de la política pública para la población desplazada, ya que presenta falencias como: la escasez de recursos, baja cobertura para la población desplazada, la poca coordinación para la formulación e implementación de la política, la nula participación de la población desplazada en la formulación de la política pública, soluciones de corto plazo y de carácter temporal, la precaria planeación de las políticas, programas y proyectos, la ausencia de mecanismos de seguimiento, bajo compromiso de la sociedad civil en general, la poca reacción estatal, bajo compromiso de las entidades territoriales y la falta de políticas para la población desplazada en debilidad extrema<sup>1</sup>. Este panorama lleva a la CC a intervenir tanto desde la identificación de la problemática hasta la evaluación de la política pública, en pro de buscar soluciones estables y duraderas para esta población y cuyo objetivo era también modificar el *statu quo* de la política pública diseñada por el poder ejecutivo.

Este trabajo se justifica por proponer el objeto de estudio anteriormente presentado como un problema de investigación pertinente para la Ciencia Política, con relación al estudio del ciclo de políticas públicas desde la injerencia de un actor del poder judicial con poder de veto institucional en las políticas públicas. Particularmente, en este caso de estudio, atendiendo a su incidencia en la construcción del problema y en la formación de la agenda de gobierno. Esto ha sido escasamente abordado por la Ciencia Política en Colombia. En ese sentido, la politología está llamada a contribuir al debate teórico del papel de las cortes en las políticas públicas, por medio de ejercicios de investigación.

---

<sup>1</sup> Corte Constitucional. “Sentencia T-025 de 2004”. Bogotá D.C-Colombia. Enero 22 de 2004. Magistrado Ponente: Manuel José Cepeda Espinosa. Anexo 5. Pág.245-246.

Las cortes tienen un protagonismo dentro de las políticas públicas, que aún falta por delimitar y definir. Esto pasa por un dilema del poder judicial que se debate entre la disyuntiva de poseer una vocación tanto jurídica como política.

El juez constitucional juega un rol determinante en la reconstrucción del sistema jurídico, en cuanto actor que conduce la coordinación y la reconstrucción del interés general dentro de la sociedad. La administración de misión, protección de los derechos fundamentales y la garantía de la separación de poderes en el espacio administrativo o política le otorgan al juez constitucional el poder y la legitimidad de orientar la acción pública y arbitrar la pluralidad de los intereses sectoriales. (Sierra Cadena, 2009, pág. 17)

Analizar la CC y su intervención en políticas públicas resalta un desafío para la Ciencia Política colombiana y latinoamericana, mostrando otras rutas de análisis en un campo que viene tomando fuerza para la Ciencia Política, en el análisis de políticas públicas. En los estudios revisados siguen haciendo falta miradas empírico-analíticas, ya que existen grandes vacíos en el estudio de las cortes y su incidencia en la agenda de gobierno de las políticas públicas. Por consiguiente, se necesita contribuir a un debate que en muchos casos ha sido llevado o relegado a las teorías constitucionales y por ende a los profesionales y especialistas del derecho.

El juez constitucional es un actor dentro de un sistema, entonces, la mayor responsabilidad es buscar cuál es la posición de este actor, cómo es su rol, en el sistema de los poderes públicos y privados de la sociedad, pero bajo el criterio de que no es suficiente entenderlo solamente como un actor jurídico dentro de la pirámide del derecho. (Sierra Cadena, 2009, pág. 77)

Esta investigación parte de un objetivo general, el cual consiste en describir a la CC como un jugador con poder de veto institucional en la formación de la agenda gubernamental de la política pública nacional de desplazamiento forzado en Colombia, durante el periodo 2004-2008.

Para el logro del anterior objetivo general se plantean dos objetivos específicos: el primero consiste en realizar una aproximación a las preferencias ideológicas de la CC en la formación de la agenda gubernamental de la política pública nacional de desplazamiento forzado en Colombia entre los años 2004-2008. El segundo objetivo se traza referir las condiciones del *statu quo* en la formación de la agenda gubernamental de esta misma política pública, en las coordenadas temporales y espaciales ya planteadas.

La estructura del presente informe final de la investigación se desarrolla en cuatro capítulos:

El primer capítulo está conformado por los referentes conceptuales que dotan de sentido teórico las categorías analíticas de la presente investigación. Estas categorías de análisis constituyen el núcleo teórico y metodológico para el desarrollo de este trabajo de grado. Como primera categoría analítica están los jugadores con poder de veto institucionales, de la cual se desprenden las variables de: preferencias ideológicas y *statu quo*. Se presenta luego el modelo secuencial que permite conceptualizar la segunda categoría de análisis de esta investigación: la formación de la agenda gubernamental de la política pública, y de esta categoría se derivan las variables: identificación del problema, definición del problema e inclusión del problema en la agenda de gobierno. Finalmente, se presentan las definiciones con las cuales se entienden en esta investigación las políticas públicas y el fenómeno del desplazamiento forzado.

En el segundo capítulo se presenta la ruta metodológica con la cual se alcanzan los objetivos planteados por esta investigación. En este sentido, el capítulo se ha denominado memoria metodológica y comprende dos etapas en su desarrollo: la primera, se refiere al diseño metodológico concerniente al enfoque, estrategias, técnicas e instrumentos de la investigación; la segunda etapa estriba en la presentación de los principales elementos que constituyen la construcción del sistema categorial propio de esta investigación.

El tercer capítulo presenta los resultados que arroja esta investigación en relación al análisis de la CC como un jugador con poder de veto institucional en la agenda gubernamental de la política pública nacional de desplazamiento forzado en Colombia en el periodo 2004-2008,

a la luz de la teoría sobre los jugadores con poder de veto y de la formación de la agenda como fase del ciclo de la política pública. Este capítulo se desarrolla en dos momentos: en un primer momento se desarrolla el análisis de las preferencias ideológicas de la CC en la formación de la agenda gubernamental de la política pública nacional de desplazamiento forzado en Colombia, y en un segundo momento, se presentan los hallazgos con relación al *statu quo* en la formación de la agenda gubernamental de esta misma política. Este capítulo mantiene la coherencia con el desarrollo del objetivo general, de los objetivos específicos y de la ruta teórico-metodológica que se traza a partir de la transversalidad del sistema categorial en toda la investigación, buscando relacionar las categorías, variables y dimensiones de análisis.

Por último, el capítulo cuarto o capítulo final desarrolla las conclusiones de este proceso de investigación. Allí se presentan algunas reflexiones en relación al ejercicio de investigar a la CC como un jugador con poder de veto institucional en la agenda gubernamental de la política pública nacional de desplazamiento forzado en Colombia, observando algunas líneas futuras de investigación.

## **1. REFERENTES CONCEPTUALES.**

Teniendo en cuenta el objetivo central de esta investigación, cuyo interés es describir el papel de la CC como jugador con poder de veto en las agendas de la política pública de desplazamiento forzado en Colombia. En este capítulo se comienza con la presentación de las categorías de análisis que constituyen el núcleo teórico y metodológico para el desarrollo de esta monografía. Como primera categoría analítica están los jugadores con poder de veto institucionales, de la cual se desprenden las variables de: preferencias ideológicas y *statu quo*; se presenta luego el modelo secuencial y se continua con la segunda categoría de análisis esta investigación: la formación de la agenda de la política pública y de ella se derivan las variables: identificación del problema, definición del problema e inclusión del problema en la agenda de gobierno. En el caso de los jugadores con veto, se tiene en cuenta a su mayor exponente teórico George Tsebelis; por el lado de la formación de agenda de la política pública, esta categoría analítica se dota de sentido con reflexiones hechas por teóricos como Luis Fernando Aguilar Villanueva, Charles Elder y Roger Cobb, Andre-Noël Roth Deubel, entre otros. Finalmente, se presentan algunas definiciones y características de las políticas públicas, que permiten llegar a lo que se entiende en esta tesina por política pública y sobre lo que se entiende por desplazamiento forzado.

### **1.1 Jugadores con poder de veto institucionales.**

La primera categoría de análisis a desarrollarse en esta tesina es la de jugadores con veto institucionales, de la que se desprenden las variables: preferencias ideológicas de los jueces y *statu quo*. Como se ha subrayado, en este trabajo se pretende analizar específicamente a la CC como un jugador con poder de veto (*veto players*), es decir como un actor institucional cuyo acuerdo fue y es necesario para la elaboración de las agenda gubernamental, y en el caso de esta monografía, en torno a la agenda gubernamental de la política pública de desplazamiento forzado. En ese sentido, se pretende dejar claro que la elaboración de políticas públicas no se acota sólo en lo gubernamental, sino que por lo contrario es un proceso en donde interactúan varios actores.

Teniendo en cuenta el informe del BID (Cf. 2006), la formación de políticas públicas es un proceso en donde entran en juego varios actores que no poseen la misma influencia en las decisiones políticas, ya que muchas veces el sistema institucional le da mayor fuerza a unos actores que a otros, es por esto que hay actores mejor posicionados en la toma de decisiones.

En este trabajo, se analiza la CC resaltando la función de jugador con poder de veto que puede llevar a políticas más estables, y como representante de la sociedad, porque se convierte en una vía contra-mayoritaria en la defensa de los derechos fundamentales de actores marginados. Aunque esta investigación se centra en este actor institucional, igualmente se pretende ver la interacción de éste con otros actores con veto, como el poder ejecutivo y el poder legislativo.

El enfoque de jugadores con veto tiene como principal exponente a George Tsebelis quien desarrolla dicha teoría en su obra *Jugadores con veto: cómo funcionan las instituciones políticas* (2006). En dicha obra se indica que los jugadores con veto son actores individuales y colectivos señalados por la constitución o el sistema político, y los hay tanto institucionales como partidarios, según la fuente de su veto, es decir, la regla que lo capacita para tomar decisiones respecto a la política (Cf. Tsebelis, 2006).

El concepto de jugadores con veto se remonta mucho tiempo atrás. Tsebelis (Cf.2006) reconoce en su obra que las ideas que se encuentran contenidas en ésta provienen de teorías que hace tiempo han trabajado el tema, por ejemplo: en las obras de Madison y de Montesquieu, en las que se encuentran la importancia de los jugadores con veto en relación al cuerpo legislativo; en obras como la de A. Lawrence Lowell se puede encontrar la relación entre la permanencia del gobierno y los jugadores con veto. En las teorías recientes el concepto de jugadores con veto puede encontrarse en trabajos sobre gobiernos divididos (Fiorina, 1992; Hammond y Miller, 1987), sobre burocracias (Mc Cubbins, Noli y Weingast, 1987,1989, Hammond y Knott, 1996) y la independencia judicial (Gely y Spiller, 1990; Ferejohn y Weingast, 1992a, 1992b; Cooter y Ginsburg, 1996). Otros de los teóricos que vale la pena resaltar según el BID (Cf.2006), y que han tomado la noción de jugadores

con veto para aplicarla a sus estudios sobre las políticas, son Gary Cox y Mathew Mc Cubbins.

Uno de los trabajos más recientes en América Latina que toman en cuenta el enfoque de jugadores con veto es el informe del BID, en el cual se explica que el proceso de formación de políticas públicas en la región es un escenario en donde interactúan varios actores con capacidad de veto.

Para introducir una nueva política, una serie de actores deben aceptar el cambio propuesto. Algunos son individuos, como el presidente; otros son instituciones, como el Parlamento. En los estudios de Ciencia Política, a estos actores se los conoce como jugadores con poder de veto. (BID, 2006, pág. 21)

En el informe del BID (Cf.2006) se señala que en cada uno de los sistemas políticos hay una cierta cantidad de jugadores con poder de veto, cuyas ideologías en muchos casos son diferentes y el grado de cooperación pueden ser fácil o difícil; factores que limitan el que se pueda remplazar el *statu quo*; “un grupo particular de jugadores con poder de veto aceptará solo ciertos cambios. Si se consideran aceptables pocas políticas para reemplazar al *statu quo*, va a ser difícil cambiar la política vigente, es decir, esta política será muy estable” (BID, 2006, pág.21).

El informe del BID (Cf.2006) especifica que los jugadores con veto que hacen parte del juego de políticas son actores tanto estatales oficiales y políticos, como: presidentes, legisladores y jueces (siendo estos últimos de interés para esta investigación los cuales han tenido poco tratamiento en la literatura relacionada con este enfoque), como grupos privados y otros actores de la sociedad civil; dichos actores actúan de acuerdo a los intereses o estímulos que se les ofrezcan, igualmente también se comportan según la función que les otorga cada sistema político.

Con lo que se lleva dicho, se hace necesario proceder con la conceptualización de lo que ha de entenderse como un jugador con poder de veto en esta investigación, encontrándose un consenso sobre su definición.

Tsebelis como principal representante de la teoría, define al jugador con veto como un actor individual o colectivo que tiene que ponerse de acuerdo para el cambio del *statu quo*; los hay institucionales y partidistas, los cuales deben estar de acuerdo para el cambio político, ha de tenerse en cuenta que:

Cada sistema político tiene una configuración de jugadores con veto (un cierto número de jugadores con veto, con distancias ideológicas específicas entre ellos, y una cierta cohesión cada uno). Todas estas características afectan el conjunto de resultados que pueden remplazar al *statu quo* (el *conjunto ganador* del *statu quo*, como llamaremos al conjunto de estos puntos). El tamaño del conjunto ganador del *statu quo* tiene consecuencias específicas sobre la creación de la política: unas desviaciones importantes del *statu quo* son imposibles cuando el conjunto ganador es pequeño —es decir, cuando los jugadores con veto son numerosos—; cuando tienen distancias ideológicas importantes entre ellos y cuando poseen cohesión interna. Denominaré *estabilidad política* a esta imposibilidad de desviaciones importantes del *statu quo*. (Tsebelis, 2006a, págs. 2-3)

En esa misma línea, teniendo en cuenta el Informe del BID (2006) referente a la configuración de los jugadores con veto dentro de cada sistema, debe resaltarse.

Las distintas configuraciones institucionales (leyes electorales, cantidad de cámaras, procedimientos legislativos, etc.) dan lugar a diversas configuraciones de jugadores con poder de veto. Los países con más jugadores con poder de veto tenderán a tener más determinación y menos capacidad de decisión. Esto es, les será más difícil cambiar las políticas, pero una vez que lo hagan, se van a comprometer con el cambio. La cantidad efectiva de vetos aumenta cuando un sistema de gobierno tiene muchos puntos de veto institucionales (“separación de poderes”) y actores políticos con intereses diversos que controlan esos puntos de veto (“separación de propósitos”). (BID, 2006, pág. 21)

Al respecto se debe señalar que según la teoría de Tsebelis (Cf.2006) y el informe del BID (Cf.2006) la constitución de un país puede asignar la condición de jugador con veto; en ese sentido, se estaría hablando de un jugador institucional; por el contrario, si es generado por el juego político será un jugador con veto partidario, por ejemplo los partidos políticos.

Conviene distinguir, cómo se ha mencionado ya, que según su composición numérica hay dos tipos de jugadores con veto: individuales y colectivos, y de acuerdo a su proveniencia: institucionales y partidarios. En los primeros se encuentran actores como el presidente (institucional-individual) y en los segundos es posible encontrar al parlamento (institucional-colectivo), a los partidos políticos y a los sindicatos (partidario-colectivo). Dice George Tsebelis que ambos tipos de jugadores se diferencian en que.

Los jugadores con veto individuales deciden por la regla de la unanimidad (dado que el desacuerdo de parte de cualquiera de ellos puede abortar un cambio del *statu quo*), mientras que los jugadores con veto colectivos aplican mayoría calificada o mayoría simple para sus decisiones. (Tsebelis, 2006b, pág. 79)

Cabe anotar que Tsebelis (Cf.2006) explica que aunque los tipos de jugadores con veto tengan diferencias, el comportamiento de los jugadores con veto colectivo se aproxima al de los individuales, porque hacen similares propuestas que los jugadores individuales, de modo que estas no sean derrotadas por otras propuestas.

George Tsebelis (Cf.2006), respecto a la distinción de los dos tipos de jugadores, explica además que puede haber una transición de jugador con veto individual a uno colectivo, pero que genera dos problemas: primero, el resultado de la toma de decisiones es más complicado y segundo.

Los jugadores con veto colectivos violan una suposición importante que hicimos acerca de los individuos: según el dominio de la mayoría, los jugadores con veto colectivos no pueden escoger sin ambigüedad el resultado que prefieran. En otras palabras, *las elecciones de los jugadores con veto colectivos son ambiguas*. Este es obviamente más que un mero inconveniente, o una falta de exactitud descriptiva; puede hacer que los jugadores con veto colectivos sean incapaces de realizar una propuesta. (Tsebelis, 2006b, pág. 51)

Según lo dicho hasta aquí, para cambiar una política o el *statu quo* se encuentran en escena varios actores individuales o colectivos que deben estar de acuerdo con el cambio de la política; estos actores en la Ciencia Política se les puede llamar jugadores con veto.

Analizar cómo intervienen en la política pública estos jugadores con veto y su efecto sobre la estabilidad del sistema, lleva según Tsebelis (Cf.2006) a comprender el impacto de gobiernos y parlamentos, del poder judicial y de las burocracias sobre las políticas públicas; observando, a su vez, los pesos y contrapesos de estos actores dentro del sistema político. En un régimen presidencial o parlamentario puede generarse una caída cuando estos no son capaces de superar el *statu quo*, por tanto la estabilidad de las políticas lleva a que los jueces y los burócratas tengan un mayor activismo debido a que la estabilidad de las políticas públicas afecta el sistema político, la estabilidad de los gobiernos y la independencia del poder judicial.

Ha de señalarse que para esta tesina se entienden los jugadores con poder de veto como “actores individuales o colectivos cuyo consenso es necesario para un cambio del *statu quo*. De ahí se deduce entonces que un cambio en el *statu quo* requiere una decisión unánime de todos los jugadores con veto” (Tsebelis, 2006b, pág. 27) . Se reconoce también que hay dos tipos de jugadores: unos institucionales y otros partidarios; los primeros designados por la constitución y los segundos por el sistema. Se concibe entonces que la CC es un jugador colectivo con veto institucional.

### **1.1.1 El poder judicial como un jugador con veto institucional.**

Referente al poder judicial como jugador con veto, cabe resaltar que en América Latina son poco los estudios que se centran en las cortes como jugadores con veto.

En cuanto a la influencia que ejercen los VP (jugador con veto) sobre la EP (estabilidad política), la literatura desarrollada en la región ha centrado su atención en torno al rol desempeñado por presidentes y legislaturas (Shugart y Carey, 1992; Mainwaring y Shugart, 1997; O'Donnell, 1999), dejando en un segundo plano a los jueces constitucionales. Si se considera que a través de la facultad de control abstracto de constitucionalidad (CAC) –*judicial review*– tales actores se encuentran capacitados para alterar las PP diseñadas en las arenas ejecutiva, legislativa o inclusive en la de los gobiernos seccionales, la importancia de su estudio desborda el enfoque eminentemente jurídico. (Basabe, 2009, pág. 122)

En efecto la ausencia de investigaciones que tienen que ver con la estabilidad política y su relación con los jugadores con veto judiciales en América Latina, se debe a que se considera que los jueces constitucionales son jugadores con veto sólo en el plano formal, ya que pocas veces ejercen dicho veto; comportamiento que se debe a que los jueces constitucionales son elegidos por otros jugadores con veto como el legislativo y el ejecutivo, lo que implica que las preferencias de estos últimos se encuentren superpuestas a la de los primeros, lo que afecta la independencia judicial, y en ese sentido el veto de estos sería poco probable (Cf. Basabe,2009).

Según George Tsebelis (Cf.2006), las cortes no son jugadores con veto cuando participan en la interpretación de las leyes estatutarias; su capacidad de veto hay que examinarla con relación a la interpretación de la constitución “debido a que las cortes pueden interpretar la constitución y fundamentar sus decisiones en ella, y no pueden ser invalidadas por el sistema político” (Tsebelis, 2006c, pág. 290).

De acuerdo con lo anterior, Basabe Serrano, en su investigación sobre la Corte Constitucional ecuatoriana como jugador con veto, citando a Alexander Hamilton, menciona:

La interpretación de las leyes es propia y peculiarmente de la incumbencia de los tribunales. Una Constitución es de hecho una ley fundamental y así debe ser considerada por los jueces. A ellos pertenece, por lo tanto, determinar su significado, así como el de cualquier ley que provenga del legislativo. Y si ocurriese que entre las dos hay una discrepancia, debe preferirse, como es natural, aquélla que posee fuerza obligatoria y validez superiores; en otras palabras, debe preferirse la Constitución a la ley ordinaria, la intención del pueblo a la intención de sus mandatarios<sup>2</sup>.

Para el BID (Cf.2006) las cortes cumplen varias funciones: jugador con poder de veto, jugador proactivo, árbitro imparcial y representante de la sociedad, “el rol del Poder Judicial en América Latina varía de país a país de acuerdo con las funciones que se llevan a

---

<sup>2</sup>Basabe Serrano, Estabilidad política, jugadores con veto y justicia constitucional (consultado 2012, Mayo 15) Disponible en web: [www.flacso.org.ec/docs/doctrabpp\\_basabe4.pdf](http://www.flacso.org.ec/docs/doctrabpp_basabe4.pdf). Pag2. Artículo con datos incompletos, se encuentra sin fecha de publicación.

cabo y el grado de activismo e independencia con que se desempeñan” (BID, 2006, pág. 88).

Sin desconocer todas las funciones de las cortes, es preciso señalar que para esta monografía se resalta su función de jugador con poder de veto institucional.

El Poder Judicial veta leyes sobre la base de la Constitución, pero también en parte sobre la base de sus propias preferencias. Si el Poder Judicial es independiente y desempeña esta función, puede ser más difícil modificar las políticas de manera arbitraria, y además los poderes Legislativo y Ejecutivo tendrán que tener en cuenta las preferencias del Poder Judicial. La función de veto es más amplia y tiene un impacto más profundo cuando las decisiones de las cortes se aplican a la ley en general y no sólo al caso específico al que se refiere la decisión. Dada la tendencia a plasmar muchos aspectos de la política pública en la Constitución, la función del Poder Judicial se ha ampliado en este sentido. (BID, 2006, pág. 88)

Referente a esta función de jugador con veto del poder judicial, Tsebelis (2006) aclara al respecto.

Un veto por el Tribunal Supremo no se debe considerar necesariamente como una oposición a la acción gubernamental. Puede ser la expresión de *preferencias de procedimiento* (Rose-Ackerman, 1990; Ferejohn y Weingast, 1992a), como la introducción de restricciones técnicas. La corte podría indicarle al gobierno que esta forma particular de alcanzar sus metas viola la constitución, de modo que es necesario adoptar un diferente curso de acción. (Tsebelis, 2006c, pág. 292)

Lo anterior concuerda con lo que explica el BID (Cf.2006), referente que no ha de verse a las cortes como opositores de la acción gubernamental, por el contrario, pueden mejorar la estabilidad de las políticas, para ello se necesita un poder judicial independiente y activo; de esta forma, en primer lugar, como árbitro imparcial puede hacer cumplir los arreglos entre otros jugadores “el Poder Judicial puede ayudar a velar por la efectiva aplicación y el cumplimiento de las políticas” (BID, 2006, pág. 89); en segundo lugar, facilita “transacciones políticas intertemporales, como los compromisos del Poder Ejecutivo de regular eficazmente las empresas privatizadas o promulgar reformas jubilatorias que

reduzcan las prestaciones actuales a cambio de una mayor seguridad de obtener prestaciones en el futuro” (BID, 2006, pág. 89); y en tercer lugar, como representante de la sociedad, ayudan a que las políticas se dirijan hacia el bienestar en general, además contribuye a la adaptabilidad (Cf. BID, 2006).

Se entiende entonces en esta investigación, teniendo en cuenta lo expuesto principalmente por el BID (2006) y Tsebelis (2006), que el poder judicial es un jugador con veto institucional que veta leyes y decretos con base en su interpretación de la constitución y a sus propias preferencias ideológicas, se convierte en un actor institucional que participa en las decisiones del gobierno ya sea creando, modificando o suprimiendo políticas públicas, todo sustentado en base a la constitución, en lo que también juega un papel importante su independencia respecto a los poderes legislativos y ejecutivos.

## **1.2 Preferencias ideológicas de los jueces**

Una importante variable para comprender cómo se comportan los jugadores con veto para la toma de sus decisiones es la de las *preferencias ideológicas*, cuya dimensión a trabajar en esta investigación es la de preferencias ideológicas de los jueces. Dice Tsebelis.

Si conocemos las preferencias de los jugadores con veto, la posición del *statu quo* y la identidad del establecedor de la agenda (la secuencia de movimientos de los diferentes actores), podremos vaticinar muy bien el resultado proceso de creación de la política. (Tsebelis, 2006a, pág. 3)

Las preferencias de los jugadores con veto están relacionadas al tipo de proyecto político o legislativo, cuya decisión parte de su interpretación y de las alternativas disponibles.

Teniendo en cuenta el comportamiento de los actores con veto que participan en el proceso de formación de políticas públicas, es posible explicar que muchas de las decisiones de los jugadores dependen de sus preferencias.

El comportamiento de los actores políticos en estos intercambios, así como la naturaleza misma de los intercambios (por ejemplo, apoyo al gobierno en un tema crítico de política pública a cambio de un cargo en la burocracia estatal, o apoyo para

una reforma en un área particular de la política a cambio de concesiones en otra área de política), dependen de las *preferencias* y de los *incentivos* de los actores, así como también de las restricciones que estos enfrentan. (BID, 2006, pág. 18)

Basabe Serrano (CF.2009) es uno de los teóricos que más ha resaltado la importancia de tener en cuenta la variable de las preferencias ideológicas para comprender cómo deciden los jueces. Se ha centrado en estudiar a la Corte Constitucional ecuatoriana como un jugador con veto; tomando dicha variable para comprender el comportamiento de los jueces y su incidencia en la estabilidad de las políticas, el autor tiene en cuenta el modelo actitudinal, el cual explica que los jueces toman sus decisiones según sus preferencias políticas.

Un modelo actitudinal parte, por tanto, de observar la dirección asumida por el voto judicial para contrastarla posteriormente con la identificación política del juez, reflejada en un espacio ideológico uni o multidimensional. Así, la correspondencia entre la orientación de la decisión judicial y las preferencias políticas del juez hablarían de que su voto es “sincero”. En otros términos, el juez actúa como un actor político que, una vez llegado a su conocimiento un caso, realiza un ejercicio valorativo en el que considera el contenido de lo demandado, las opciones normativas aplicables y sus propias preferencias. (Basabe, 2008, pág. 162)

Los teóricos que toman el anterior modelo para explicar el comportamiento de los jueces “describen al voto judicial como sincero, vinculándolo únicamente con el bagaje de conocimientos previos del juez y que son los que dan forma a su visión del mundo y al razonamiento asumido frente a determinados hechos específicos” (Basabe, 2008, págs. 162-163).

De acuerdo con el anterior modelo, en el estudio que realiza Basabe Serrano (Cf.2009) sobre estabilidad política y jugadores con veto judicial, se anota que cuando un caso llega a las cortes constitucionales, lo primero que se debe hacer es identificar los objetivos que buscan los actores involucrados en el caso, para esto es necesario buscar las preferencias de cada uno de ellos, ya que tanto los actores involucrados como los jueces buscarán poner la política pública impugnada cerca de sus preferencias ideológicas.

Al respecto el BID (Cf.2006) explica que los jueces que participan en la formación de políticas públicas, cuando actúan de acuerdo a sus preferencias, hacen que las políticas sean más estables, esto debido a que.

Algunos cambios deben ser coherentes con las preferencias de otro actor institucional, con la Constitución y las leyes existentes, y con las preferencias de otros actores que pueden actuar a través del Poder Judicial para impugnar los cambios de las políticas. No obstante, al desempeñar esta función, el Poder judicial también puede hacer que las políticas sean menos adaptables, dependiendo de la coincidencia entre sus preferencias y las de los poderes Ejecutivo y Legislativo. (BID, 2006, págs. 89-91)

En relación a lo anterior puede decirse que es importante conocer las preferencias ideológicas de los actores que participan en las políticas públicas, en especial la de los jueces, porque muchos de los fallos que dictan tienen que ver con sus preferencias, lo que se encuentra relacionado con el conocimiento previo que estos tienen referente a una política. De ahí se deriva su posicionamiento frente a las políticas, considerando el contenido de la demanda, para saber el posicionamiento de los otros actores del Estado en la intervención de ciertas políticas y actuando como un actor político.

Dentro de este marco ha de considerarse que no interesa decir que tipo de ideología ya sea socialista, paternalista, liberal, entre otras se enmarca la CC para tomar las decisiones respecto al problema público de desplazamiento forzado; desde luego no se desconoce que las decisiones de la CC son dadas según sus intereses económicos, políticos y sociales y otros son incluidos como respuesta a presiones externas – ejemplo de ellos son los temas sobre: aborto, homosexuales, población reclusa, entre otras – que en muchos casos llegan por medio de tutela a la CC y en las cuales ha tenido que hacer uso de la figura del ECI. Debe quedar bastante claro que interesa realizar en esta monografía es una aproximación a las preferencias ideológicas de la CC y por eso se resalta más las preferencias de procedimiento en el que se pueda observar a la CC como un diseñador de la política, es decir ver como interpretó , incidió y decidió sobre la política pública de desplazamiento forzado.

En concordancia con lo anterior se mostrará cómo a partir de la agenda judicial y la participación de este actor político se forma los problemas públicos y cómo incide en la agenda de gobierno, lo que convierte a la CC en un jugador con poder de veto institucional relevante en el proceso de las políticas públicas dentro del Sistema Político colombiano ayudando a eliminar sesgos debido a que no todos los problemas son detectados o en otros casos ingresan a la agenda gubernamental pero luego desaparecen de ella o no reciben la atención después de un largo periodo de tiempo de ahí el papel protagónico de un actor como la CC que siendo un jugador con veto de reciente aparición pueda influir en una cuota mayor a la agenda de gobierno en la que en muchos casos no puedan influir otros actores.

De acuerdo con lo anterior las preferencias ideológicas de los jueces se definen, de acuerdo a los objetivos que persigue esta monografía, como preferencias de procedimiento, lo que implica que los jueces antes de tomar una decisión realizan un ejercicio valorativo en el cual parten de la revisión del caso en cuestión para poder indicar al gobierno cómo llevar su acción. De acuerdo con esto los jueces, y para el caso de esta tesina los magistrados de la Corte Constitucional, revisan la problemática, la interpretan y por último la intervienen para buscar una solución.

### **1.3 *Statu quo***

El *statu quo* es la última de las variables de análisis con la cual se operacionaliza la categoría de los jugadores con veto en la presente investigación. La dimensión que se observa de esta variable es la inestabilidad política, la cual se conceptualiza a partir del desarrollo teórico que ha tenido su situación inversa: la estabilidad política. Se parte de que el poder de veto de la CC encuentra en la inestabilidad política una situación estructural favorable para introducir cambios y agendar de nuevo en lo gubernamental la política pública nacional de desplazamiento forzado.

Cuando se habla del *statu quo* se está haciendo referencia al conjunto de políticas públicas imperantes dentro de la agenda gubernamental de un país. Según Tsebelis (Cf.2006)

factores como las distancias ideológicas y la cohesión de cada uno de los jugadores afectan el cambio en el *statu quo*.

Todas estas características afectan el conjunto de resultados que pueden remplazar al *statu quo* (el *conjunto ganador* del *statu quo*, como llamaremos al conjunto de estos puntos). El tamaño del conjunto ganador del *statu quo* tiene consecuencias específicas sobre la creación de la política: unas desviaciones importantes del *statu quo* son imposibles cuando el conjunto ganador es pequeño —es decir, cuando los jugadores con veto son numerosos—; cuando tienen distancias ideológicas importantes entre ellos y cuando poseen cohesión interna”. Denominaré *estabilidad política* a esta imposibilidad de desviaciones importantes del *statu quo*. (Tsebelis, 2006a, págs. 2-3)

Cuando los jugadores con veto son numerosos es imposible una desviación importante en el *statu quo*; en ese sentido se entiende que la estabilidad política es la imposibilidad de una desviación importante del *statu quo*, lo que conducirá a una inestabilidad del gobierno. De acuerdo con Tsebelis, “La estabilidad política es el término que expresa la dificultad para un cambio importante del *statu-quo*. La estabilidad política aumenta en general con el número de jugadores con veto y con las distancias entre ellos.”<sup>3</sup> (Tsebelis, 2006b, pág. 49)

Según la teoría presentada por Tsebelis (Cf.2006), las instituciones políticas ordenan a los jugadores con veto secuencias específicas para tomar las decisiones políticas, generando efectos en el *statu quo*. En ese sentido.

Los jugadores con veto específicos que presentan propuestas de "tómalo o déjalo" a los otros jugadores con veto tienen un control importante sobre las políticas que remplazan al *statu quo*. A estos jugadores con veto les llamo *establecedores de agenda*, los cuales tienen que hacer propuestas aceptables a los otros jugadores con

---

<sup>3</sup>La estabilidad política afecta a una serie de características estructurales de un sistema político “La dificultad que un gobierno encuentra en su intento por cambiar el *statu quo* puede conducir a su renuncia y a su remplazo en un sistema parlamentario. Esto significa que la estabilidad política conducirá a la inestabilidad del gobierno. De modo similar, en un sistema presidencial, la imposibilidad de que el sistema político resuelva problemas puede conducir a su remplazo por un régimen militar (“inestabilidad del régimen” en la gráfica 1). Finalmente, la imposibilidad de cambiar el *statu quo* legislativo puede llevar a los burócratas y a los jueces a ser más activos e independientes del sistema político” (Tsebelis, 2006: 4).

veto (de otro modo las propuestas serán rechazadas y el *statu quo* se conservará). De hecho, seleccionarán entre los resultados factibles aquél que prefieran. Como consecuencia, los poderes que establecen de agenda quedan relacionados inversamente con la estabilidad política. Cuanto mayor sea la estabilidad política (es decir, cuanto más pequeño sea el conjunto de resultados que puedan remplazar al *statu quo*), más pequeño será el papel del establecimiento de agenda. En el caso límite, en que no es posible el cambio desde el *statu quo*, no importa quién controle la agenda. (Tsebelis, 2006a, pág. 3)

Teniendo en cuenta la teoría de Tsebelis (2006), la “La secuencia en la cual los jugadores con veto toman sus decisiones (quién hace propuestas a quién) afecta la influencia que estos jugadores con veto tienen en el proceso de toma de decisiones” (Tsebelis, 2006b, pág. 24). Del mismo modo, el tipo de jugador ya sea individual o colectivo afecta la decisión que se tome en torno a la política; es decir, si el jugador es un jugador individual tomará la decisión teniendo en cuenta sus propias preferencias; caso contrario sucede si este es un jugador colectivo, ya que dependen de la forma como se tomen las decisiones: *por unanimidad, mayoría calificada o simple*; así como también dependen de quien controle la agenda.

Por lo tanto, las instituciones políticas tradicionales como tipos de régimen, o número de cámaras de parlamento, o número, cohesión y posiciones ideológicas de los partidos, o reglas de toma de decisiones de todos estos actores, se traducirán en alguna constelación de jugadores con veto, que a su vez determinará la estabilidad política de un sistema político. (Tsebelis, 2006b, pág. 24)

Hay que subrayar, que la cantidad de los jugadores con veto y la ubicación de estos afectan la estabilidad política y dificulta un cambio importante en el *statu quo* “la estabilidad política depende crucialmente de la posición del *statu quo*. No obstante, son de especial interés las *preposiciones* de la posición del *statu quo*” (Tsebelis, 2006a, pág. 3). Conocer las preposiciones del *statu quo* es importante por dos razones: primero porque no es fácil conocer el *statu quo* de una política y segundo porque si el análisis desde la Ciencia Política depende de la ubicación de este *statu quo*, estará enfrentado a un contexto poco estable.

Dice Tsebelis (Cf.2006) que la estabilidad política tiene que ver con los problemas para que se dé un cambio importante en la política pública, en esa misma línea, dice Basabe Serrano (Cf.2009), que hay mayor estabilidad política sólo si la política pública se mantiene durante un periodo de tiempo.

Según todo lo anterior, el *statu quo* es tomado para esta investigación como el estado actual de la política pública sobre la que se pretende tomar una decisión.

Sin embargo, queda una interrogante por resolver: ¿cómo podemos ubicar la posición del *statu quo*? (...) cualquier intento de incluir el *statu quo* en trabajos empíricos tiene que ser *a posteriori*, de tal modo que el *statu quo* quede ser definido sólo después de que la nueva legislación haya sido aprobada. (Tsebelis, 2006c, pág. 277)

En este mismo marco, teniendo en cuenta la investigación de Basabe Serrano (2009), se entiende para esta investigación la estabilidad política, “como el grado de dificultad existente para que se produzca un cambio significativo en el conjunto de las políticas públicas (PP’s)”<sup>4</sup>; dejándose claro que cuando se hace referencia a la estabilidad política se está hablando del *statu quo*.

En esta monografía el *statu quo* se entiende como el estado actual de las políticas que se pretenden modificar, que fueron en un principio creadas por otros actores institucionales, pero que pretenden ser cambiadas mediante una serie de acciones o decisiones por otro actor institucional. En ese orden de ideas, el *statu quo* es para esta investigación el conjunto de políticas públicas imperantes dentro de la agenda gubernamental de un país.

Cabe señalar, partiendo de lo que plantea la teoría sobre el *statu quo*, que para esta investigación no interesa hacer un análisis concretamente sobre la estabilidad política sino sobre su situación inversa: la inestabilidad política, teniendo en cuenta que, la estabilidad política es una imposibilidad importante de cambio en el *statu quo*, mientras la

---

<sup>4</sup> Basabe Serrano, Estabilidad política, jugadores con veto y justicia constitucional (consultado 2012, Mayo 15) Disponible en web: [www.flacso.org.ec/docs/doctrabpp\\_basabe4.pdf](http://www.flacso.org.ec/docs/doctrabpp_basabe4.pdf). Pag2. Artículo con datos incompletos, se encuentra sin fecha de publicación.

inestabilidad política introduce la posibilidad de que otros jugadores institucionales o políticos actúen con veto y busquen sustituir o cambiar las políticas imperantes.

La inestabilidad política afecta la estructura de las políticas públicas imperantes, lo que activa el mecanismo del veto para actores como la CC que aprovechan esta inestabilidad para actuar como jugador con poder de veto institucional y generar cambios en lo institucional, en este caso específico en la política pública nacional de atención integral a la población desplazada, en el marco de la Ley 387 de 1997, la cual venía presentando enormes fallas.

Según lo anterior, la CC entra a participar como un jugador con poder veto, en la forma en que el Estado atiende el problema público del desplazamiento forzado mediante la política pública y ante la inestabilidad política generada en el *statu quo*.

#### **1.4 Modelo secuencial de las políticas públicas.**

Existen varios modelos para el análisis de las políticas públicas. Roth (Cf.2003) menciona que entre ellos se encuentran: el Enfoque de la Elección Racional (Kenneth J. Arrow, Duncan Black, James Buchanan, Gordon Tullock, Anthony Downs, entre otros); el Enfoque de Redes (Marsh, Rhodes, Klijn, entre otros), el Enfoque Advocay Coalitions (Sabatier, Jenkins-Smith, entre otros), el Enfoque Constructivista y Cognitivista (Roe, Fischer, entre otros) y el Modelo Secuencial (Lasswell, Jones, entre otros).

Para esta investigación, sin desconocer que los demás enfoques son importantes, interesa el Modelo Secuencial. Este modelo fue propuesto por Charles O. Jones. Pierre Muller (Cf.2006), retomando a Jones, presenta cinco etapas que posee el modelo secuencial de políticas públicas, las cuales son: 1) la identificación del problema, 2) el desarrollo del programa, 3) la puesta en marcha del programa, 4) la evaluación del programa, y finalmente, 5) la terminación del programa. Para efectos de esta tesis, se toma el primer momento de la política pública.

Es la fase donde el problema está integrado con el trabajo gubernamental. A esta fase se le asocian procesos de percepción del problema, de definición, de agregación de los

diferentes eventos o problemas, de organización de estructuras, de representación de los intereses y de definición de la agenda. (Muller, 2006, pág. 54)

Conviene, sin embargo, advertir que aunque el enfoque del modelo secuencial ha permitido un desarrollo importante para el análisis de las políticas públicas y con ello ha contribuido al desarrollo de disciplinas como la Ciencia Política, sin embargo posee ciertas limitaciones algunas de ellas son según Roth (Cf.2003):

- La incapacidad del modelo para dar explicaciones de carácter lógico.
- El hecho de situar la evaluación al final de la política pública.
- Privilegia el enfoque de arriba hacia abajo.
- La dificultad para mostrar las conexiones entre las etapas de la política.

El mismo Roth (Cf.2003) reconoce que a pesar de estas limitaciones, el modelo permite ser utilizado para cualquier política facilitando la delimitación del objeto de estudio ya que se convierte en una técnica metodológica, este “trata de entender la secuencia de decisión de las autoridades gubernamentales que no necesariamente corresponden a la realidad” (Cuervo Restrepo, 2007, pág. 152). Por ejemplo el ciclo de Jones, indica que el proceso de formación de políticas inicia con la definición del problema y continúa con la elaboración de la agenda, no se cumple siempre en la realidad política e institucional como es el caso colombiano, donde aún no se ha internalizado este enfoque por parte de los actores políticos institucionales (Cuervo Restrepo.Cf, 2007).

A pesar de lo anterior este Modelo Secuencial ha sido el más empleado para estudiar las políticas públicas, ya que es de gran utilidad, ya sea para enfocarse en una parte específica de la política pública (como es el caso de la presente investigación) o en todo su conjunto; su uso trasciende más allá del mero estudio de la política pública como una secuencia lineal de etapas. En esta investigación, ese primer momento de las políticas públicas será denominado formación de la agenda de la política pública.

#### **1.4.1 Formación de la agenda de la política pública.**

En este apartado se hace un recorrido por los fundamentos teóricos que trabajan la formación de la agenda de la política pública, entendida también como la segunda categoría de análisis de este trabajo de grado y de la cual se derivan las variables: identificación del problema, definición del problema e inclusión del problema en la agenda de gobierno.

Para empezar, es necesario definir lo que ha de entenderse por formación de la agenda de la política pública. En el Diccionario de Políticas Públicas de la Universidad Externado de Colombia, se define por agenda:

El estudio y la puesta en evidencia del conjunto de procesos que hacen que los hechos sociales adquieran el status de “problema público” sin depender de la fatalidad (natural o social) o de la esfera privada, y se vuelva un objeto de debates y controversias mediáticas y políticas. (Boussaguet, Jacquot , & Ravinet, 2009, pág. 60)

La definición anterior concuerda con aquellas que menciona André Noel Roth, quien citando a Padioleau, dice: “El termino agenda se utiliza para indicar “el conjunto de problemas percibidos que necesitan un debate público, o incluso la intervención (activa) de las autoridades públicas legítimas“ (Roth Deubel, 2003, pág. 58).

Complementando Charles D. Elder y Roger W. Cobb; definen por formación de la agenda de la política pública:

El proceso a través del cual ciertos problemas o cuestiones llegan a llamar la atención seria y activa del gobierno como posibles asuntos de política pública. La importancia del proceso se debe principalmente a dos hechos. En primer lugar, la capacidad de atención del gobierno es necesariamente limitada: siempre hay más asuntos por atender que tiempo para considerarlos. En segundo lugar, los problemas de políticas públicas no son datos a priori, sino resultados de definiciones. (Elder & Cobb, 1993, pág. 77)

Las distintas teorías y autores que tratan la formación de la agenda de la política pública comparten la preocupación de cómo un problema se convierte en un asunto de interés público; por consiguiente, la agenda de políticas públicas puede entenderse, según Aguilar

(Cf.1993), como el instante en que un gobierno decide proceder o considera intervenir sobre un tema que ha seleccionado y es considerado problema público; por tanto la formación de la agenda de la política pública es un proceso en el que ciertos problemas se vuelven asuntos de interés público y por ende pueden ser incluidos en la agenda de gobierno.

Parsons (Cf.2007), citando a Cobb y Elder, menciona algunos elementos importantes que hacen que un problema pueda ser incluido en la agenda y ser objeto de intervención por las autoridades públicas: grado de especificidad, alcance de la importancia social, relevancia temporal, grado de complejidad y precedencia categórica.

En esa misma línea, se debe señalar que en este proceso toman relevancia los actores que impulsan los problemas que han de hacer parte de las agendas, “frecuentemente, la formación de la agenda implica todo un conjunto cambiante de actores, los cuales vienen y van, determinando el tiempo que dedican al proyecto a la luz de los otros asuntos que deben y quieren atender” (Elder & Cobb, 1993, pág. 82). Los actores son determinantes para que un problema, además de ser incluido en la agenda de gobierno, logre consolidarse en esta.

En ese sentido, el proceso de formación de la agenda de política pública también es una etapa totalmente política; cada actor presenta el problema según su conveniencia, es decir, en esta etapa se da una concatenación de decisiones o acciones intencionalmente coherentes, tomadas por diferentes actores estatales, sociales o privados, a fin de resolver de manera puntual un problema definido como colectivo.

Para esta investigación se entiende la formación de la agenda de la política pública como un proceso por medio del cual las demandas de la población han sido definidas social y políticamente como públicas y buscan ser atendidas por las autoridades gubernamentales; teniendo en cuenta que en la formación de la agenda de la política pública se analiza como “una cierta situación social se convierte progresivamente en problema público, tema de acción de gobierno y objeto de una política pública, proceso que es naturalmente pluralista y frecuentemente polémica” (Aguilar, 2009, pág. 23)

Teniendo en cuenta lo anterior, se pasa a continuación con el desarrollo conceptual de las etapas particulares de la formación de la agenda de la política pública y por la cuales pasa un problema definido como público, las cuales constituyen a su vez las variables en las que se operacionaliza la formación de agenda de política pública como una de las categorías de análisis de esta investigación: la identificación del problema, la definición de problema y la inclusión del problema en la agenda gubernamental.

#### **1.4.1.1 Identificación del problema.**

La identificación del problema se convierte aquí en una de las variables de la formación de la agenda de la política pública, la cual se encuentra delimitada para esta investigación por dimensiones como: naturaleza del problema, causas del problema, consecuencias del problema, actores responsables en la identificación del problema, espacios de discusión, actores responsables del problema, actores responsables de atender y superar el problema y alternativas de solución.

Muller (Cf.2006), citando a Pirre Favre, señala cuatro formas de surgimiento o identificación de un problema: el surgimiento progresivo y por múltiples canales, el surgimiento instantáneo, la actuación automática y el surgimiento captado.

La identificación de un problema público no es un dato dado, es producto de un proceso de problematización, “El proceso arranca a partir de una situación problemática, que provoca cierto grado de tensión o controversia. Pero un problema colectivo es siempre una construcción social, no es un dato objetivo” (Valles, 2006, pág. 399).

La identificación de un problema es en suma una construcción social, en la cual intervienen factores culturales, sociales, políticos y económicos. Aguilar Villanueva plantea que los problemas no son de fácil construcción, pues los hay de todo tipo, por eso cabe hacerse preguntas como: “¿Por qué una determinada situación es considerada problemática? ¿Quiénes son los que deciden que algo es un problema y que razones ofrece?” (Aguilar, 1993, pág. 54); en ese sentido los problemas hay que plantearlos, estructurarlos, ya que son construcciones que se dan sobre la realidad.

La manera como un problema se construye condiciona, por una parte, las formas que son pensables para considerarlo y tratarlo. En este sentido, su estudio conduce necesariamente a una sociología de las percepciones y representaciones que reposan sobre el postulado que no hay problemas públicos “por naturaleza”, sino que todo problema público es una construcción social. (Boussaguet, Jacquot , & Ravinet, 2009, pág. 61)

Se debe dejar claro que no todos los problemas identificados son objeto de intervención por parte del gobierno, pues muchos de ellos no logran ingresar a la agenda gubernamental, “Los problemas públicos no son sencillos, fácilmente solubles. En los estados contemporáneos, aun en el nivel de los gobiernos locales, los problemas públicos son de gran escala, complejos, interdependientes, subjetivos, tornadizos, conflictivos” (Aguilar, 1993, pág. 55); lo que lleva a que se pregunte ¿por qué solo algunos problemas logran ser parte de la atención de los gobiernos? Dice Aguilar que para que un problema pueda ingresar a la agenda debe primero ser objeto de atención amplia, segundo que buena parte del público considere que se debe actuar y por último que la implementación competa a una entidad gubernamental; el autor propone la hipótesis que “cuanto más amplio sea el público que se ha expandido una cuestión, mayor será la probabilidad de que presione efectivamente al gobierno y se coloque en la agenda formal” (Aguilar, 1993, pág. 36).

En relación con lo anterior, debe tenerse en cuenta la importancia de los actores involucrados en la identificación del problema, entre los que se encuentran los actores políticos, los movimientos sociales, a través del sistema político, así como quienes pueden ejercer presión para la identificación de los problemas como para su inclusión en la agenda gubernamental; cuya actuación no se queda sólo en el reconocimiento de un problema como público, sino que va más allá, ya que buscan, según Elder y Cobb (Cf.1993), que una vez identificado el problema como problema colectivo sea institucionalizado para que lo intervengan las autoridades competentes.

Finalmente, cuando un problema es identificado se busca su definición y posteriormente su inclusión en la agenda de gobierno, dejándose claro que los problemas deben estar bien

estructurados y planteados para encontrar sus posibles soluciones. Dicen Elder y Cobb (1993).

La calidad del problema de un fenómeno depende de la posibilidad de percibir su solución. Aunque normalmente tendemos a pensar que los problemas son los que generan las soluciones, en un sentido muy real son las soluciones las que hacen posibles los problemas. (Elder & Cobb, 1993, pág. 94)

Teniendo en cuenta todo lo que implica la identificación de un problema como un problema público, es necesario dejar claro que esta investigación entiende la identificación del problema como “una construcción social, y una serie de mecanismos intervienen en su definición y en el paso de condición a problema” (Boussagnet, Jacquot, & Ravinet, 2006, pág. 354). Esta concepción implica entender que un problema es identificado como público cuando: se movilizan diferentes actores, penetra en la arena pública y es objeto de un debate público, cuando se alude a que las autoridades públicas se deben hacer cargo de él, cuando se visibiliza la naturaleza del problema, las causas del problema, las consecuencias del problema, los actores responsables de causar y atender el problema.

#### **1.4.1.2 Definición del problema.**

La definición del problema es otra de las variables que hacen parte de la categoría de análisis de la formación de la agenda de la política pública cuyas dimensiones para esta investigación son: duración del problema, dinámica del problema, escenarios de definición del problema, población afectada por el problema, actores responsables del problema, actores que definen el problema, definiciones que los actores dan al problema, deliberación sobre la definición del problema, relaciones de poder y alternativas de solución.

Una vez es identificado el problema como un problema público, se procede a su definición, sin que ello quiera decir que el proceso es lineal, pues en la mayoría de las veces cuando se identifica el problema, se va definiendo simultáneamente por parte de los actores. En esta etapa de la política pública se determina: a quién afecta el problema, cómo abordarlo, los costes que causa el problema y los costes de tratarlo, las posibles alternativas de solución para inscribirlos en la agenda gubernamental, entre otros. En la definición del problema.

Se entienden los procesos mediante los cuales una cuestión (problema, oportunidad, tendencia), ya aprobada y colocada en la agenda de la política pública, es estudiada, explorada, organizada y posiblemente cuantificada por los interesados, quienes no raramente actúan en el marco de una definición de autoridad, aceptable provisionalmente en términos de sus probables causas, componentes y consecuencias (Hogwood y Gunn, 1984: 108). (Aguilar, 1993, pág. 52)

Teóricos como André Noel Roth explican que la definición del problema “consiste en determinar la naturaleza, las causas, la duración, la dinámica, los afectados y las consecuencias posibles del problema” (Roth Deubel, 2003, pág. 60), en la que según Roth (Cf.2003) se plantean una serie de preguntas tales como, ¿de qué trata el problema?, ¿cómo surgió, las causas?, ¿duración del problema?, ¿evolución del problema?, ¿afectados por el problema? y ¿cuáles son sus consecuencias si no se actúa? Plantearse ese tipo de preguntas facilita identificar los actores, los elementos del problema, entre otras.

La definición de un problema público es importante debido a que de la manera como se defina el problema podrían sugerir posibles soluciones.

La definición de un problema es clave para su tratamiento posterior. En general, más amplio es el acuerdo sobre la definición de un problema, más amplio es también su alcance. Y más grande el repudio moral. Y más probable es que ocupe un lugar prominente en la agenda del gobierno. (Elder & Cobb, 1993, pág. 93)

Una vez que es definido un problema como público, implica que este posee una solución o una serie de alternativas de solución. Complementando dice Aguilar.

Definir un problema es de alguna manera delimitar la probabilidad, tipo y alcance de su solución. Por ello, en interdependencia con la definición del problema, el gobierno tiene que revisar sus posibles cursos de acción y considerar si puede hacer efectivamente algo (y con cuáles costos): si tiene sentido su acción. En suma, la atención, definición y tratabilidad del problema son componentes determinantes del proceso por el cual el problema (asunto, cuestión, demanda) alcanza su carácter de agendum: algo sobre la que se debe actuar (Aguilar, 1993, págs. 30-31).

Cabe resaltar que en la definición juegan un papel muy importante los actores involucrados en el problema, dice André Noel Roth (Cf.2003) que esta tarea no es solo de la sociedad, sino, que hace un llamado a la administración pública, las universidades y centros de investigación hacia su movilización en pro de la definición de los problemas públicos.

Si bien es cierto que la definición de un problema es un problema político per se, no significa que se debe renunciar a todo intento de definición objetiva de los problemas que surgen en la sociedad. En particular, es una tarea que debería ser seriamente asumida por la administración pública, las universidades y los centros de investigación, con el objetivo de proporcionar una información que permita conocer mejor el problema antes de que tome una decisión relativa a la necesidad y forma de regulación pública. (Roth Deubel, 2003, pág. 60)

De acuerdo con lo anterior, la definición del problema en la que participan diversos actores es un proceso de problematización “es una construcción que resulta del conjunto de las luchas que los actores sociales y políticos libran para poner una lectura de un problema que sea la más ventajosa posible para sus intereses (entendidos en un sentido amplio)” (Roth Deubel, 2003, pág. 58), por un lado se encuentran las definiciones del gobierno, de la sociedad -en especial la población afectada-, y por otro lado, de aquellos que tienen ciertos intereses en que se resuelva el problema “todas las personas podrían estar de acuerdo en cuanto al tema, pero no en cuanto a la definición exacta del problema y, por ende, en cuanto a las políticas públicas que deberán implementarse” (Parsons, 2007, pág. 119).

Concluyendo entonces que un problema debe ser bien estructurado o definido para encontrar una posible solución, ya que en la mayoría de los casos las dificultades de las políticas públicas se debe a su mala definición, dice Aguilar (Cf.1993) que si un problema es bien planteado tendrá mayores posibilidades de ingresar a la agenda gubernamental, así como saber qué recursos son necesarios para abordarlo: “La manera como se ha definido el problema, el tipo y número de preguntas que implica, lo constituye en soluble o irresoluble” (Aguilar, 1993, págs. 60-61).

Teniendo en cuenta lo expuesto sobre la definición del problema como variable de la formación de la agenda de política pública, se comprende para este trabajo de grado que la

definición del problema público consiste en “conocer con precisión los hechos sociales que fueron considerados elementos constitutivos del problema, así como conocer las causas a las que los promotores, analistas y decisores imputaron la existencia y el crecimiento de esos componentes constitutivo del problema” (Aguilar, 2009, pág. 24).

#### **1.4.1.3 Inclusión del problema en la agenda de gobierno.**

La inclusión del problema en la agenda gubernamental es la última variable de la formación de la agenda de la política pública como categoría de análisis de esta investigación, sus dimensiones para este trabajo de grado son: modelo de ingreso del problema en la agenda, acciones para incluir el problema en la agenda, relaciones de poder, deliberación de la inclusión del problema en la agenda, cooperación para la inclusión del problema en la agenda y responsables institucionales del problema en la agenda de gobierno.

La inclusión en la agenda es el momento en que un problema público busca una solución o formulación pública y ser incluido en la agenda gubernamental “los problemas que no tienen un acceso establecido a la agenda no tienen tampoco muchas oportunidades de elección” (Elder & Cobb, 1993, pág. 99).

Meny y Thoenig (Cf.1992), retomando a Cobb y Elder, presentan tres condiciones para que un problema sea incluido en la agenda gubernamental: primero el problema debe ser competencia de las autoridades públicas, segundo debe ser definido como merecedor de atención pública, y tercero debe ser catalogado, traducido a un lenguaje adecuado para que la autoridad pública pueda escucharlo y actuar sobre él.

Debe anotarse que en la teoría se han identificado diferentes tipos de agendas. Aguilar (1993) habla de dos tipos de agenda, citando a Cobb y Elder, estas son:

La primera agenda es llamada "sistémica", "pública", "constitucional"; la segunda, "institucional", "formal" o "gubernamental". La primera "está integrada por todas las cuestiones que los miembros de una comunidad política perciben comúnmente como merecedoras de la atención pública y como asuntos que caen dentro de la jurisdicción legítima de la autoridad gubernamental existente. Toda comunidad política, local,

estatal y nacional, tiene su propia agenda sistémica". El segundo tipo de agenda es la institucional, gubernamental o formal, la cual puede ser definida como "el conjunto de asuntos explícitamente aceptados para consideración seria y activa por parte de los encargados de tomar las decisiones. (Aguilar, 1993, págs. 31 - 32)

Para el logro de los objetivos de esta investigación se trabaja sólo sobre la agenda de gobierno que se encuentra constituida por un conjunto de problemas, demandas, cuestiones que son seleccionados por los gobernantes sobre los cuales han decidido actuar.

Jorge Iván Cuervo (2007), basado en el libro de André Noel Roth *Manual de políticas públicas* (2002), expone los modelos que explican cómo ingresa un problema a la agenda de gobierno (Cf. Cuervo Restrepo, 2007):

1. Modelo de Mediación: este se da por intermediación de los políticos, y puede ser por compromiso político o por plantearlo en la formulación de un Plan de Desarrollo.
2. Modelo de Mediatización: en este modelo los problemas ingresan a la agenda al ser ventilados por los medios de comunicación y la mayoría de veces el gobierno los asume para ganar legitimidad.
3. Modelo de Movilización: este se da por la movilización ciudadana, este modelo se explica en función de la crisis del modelo de mediación.
4. Modelo de Anticipación: se hace antes que se materialice el riesgo, para así plantear una solución, son llamadas políticas de prevención.
5. Modelo de Agenda Internacional: en este modelo el problema entra en la agenda por los compromisos internacionales que adquiere el país.
6. Modelo de Agenda Nacional: por competencias y recepción de recursos de políticas nacionales.
7. Modelo de Acción Corporativa Silenciosa: que se dan por la acción de los grupos de interés y es conocido como Lobbying.

8. Modelo de Agenda Judicial: se da por activismo judicial, entra el problema en la agenda por las Sentencias de un Juez.

Para el desarrollo de este trabajo de grado interesa el modelo de agenda judicial que contribuye a que un problema público ingrese a la agenda de gobierno; lo ideal en términos de políticas públicas es que el Estado en sus instancias administrativas y legislativas, tome las medidas necesarias para atender las demandas ciudadanas, pero ante las deficiencias del sistema, el poder judicial tiene una función de corrección orientada a proteger posibles violaciones de derechos fundamentales (Cf. Cuervo Restrepo, 2007).

Ha de dejarse claro que, la mayoría de las veces un problema público llega a la agenda de gobierno mediante la interacción de varios modelos, pues con la delimitación de cada modelo se puede creer que el problema llega a la agenda única y exclusivamente por medio de un modelo, pero en la formación de las políticas públicas se puede notar como unos modelos pueden mutar o combinarse con otros.

Ha de tenerse en cuenta la importancia que juegan los actores para que el problema sea incluido en la agenda, ya que.

El factor con mayor peso causal en la formación de la agenda formal de gobierno es la fuerza de los actores políticos que intervienen en el proceso y, en las relaciones políticas y administrativas que han tejido entre ellos y con el gobierno. (Aguilar, 1993, pág. 44)

Son los actores los que pueden generar presión debido a que la agenda de gobierno es limitada y muchas veces la posibilidad de que un problema se vuelva público depende de si el que gobierna se encuentra o no en una oportunidad de elección favorable, es por eso que, “el acceso a la agenda no es libre o neutro”, hay quienes controlan el acceso de los problemas en la agenda, lo que suministra.

Un recurso político decisivo de quien lo detenta. Se ven aparecer verdaderos guardianes de la agenda. Su función consiste en reducir la presión cuando crece demasiado, negociar una demanda, hacer aceptable la presión, formalizarla, lograr que se le tome en cuenta según los códigos admitidos. (Meny, 1992, pág. 123)

Se entiende entonces para esta tesina por inclusión del problema en la agenda de gobierno, teniendo en cuenta las definiciones de Roth (Cf.2003), como el momento de institucionalización, o bien de legitimización institucional del problema, en el que se busca que éste se reconozca como un problema público que necesita intervención por parte de las autoridades gubernamentales y que se puede atender a través de una política pública.

### **1.5 Definiciones y características de las políticas públicas**

Se presenta en los referentes conceptuales la definición y características de la política pública que acompañan el desarrollo de esta monografía.

Algunas definiciones de políticas públicas las entienden como un proceso técnico y político; otras como una acción de gobierno; o como un conjunto de respuestas del Estado a problemáticas sociales; otras definiciones las entienden sólo como competencia del Estado; o pueden ser entendidas como la suma de todas las anteriores; en este sentido, en la academia la definición que se elija depende en gran medida del tipo de trabajo o de investigación que se esté realizando.

Josep Valles define de modo sencillo la política pública como “el resultado de la actividad política” (Valles, 2006, pág. 395); y de una forma más profunda la define como un conjunto de decisiones y no decisiones que se conectan entre sí en torno a una problemática social, son decisiones tomadas desde las instituciones públicas y antecedidas por un proceso en el cual participan tanto actores públicos como privados.

Por otro lado, Aguilar Villanueva dice que ha de entenderse la política pública como un proceso que posee varias etapas “cada una de las cuales posee sus actores, restricciones, decisiones, desarrollos y resultados propios, influye en las demás y es afectada por lo que sucede en las otras” (Aguilar, 1993, pág. 15).

En esa línea de discusión, la política pública, como proceso planeado e intencional, comprende decisiones, recursos, metas, objetivos, en el que participan actores tanto públicos como privados que se involucran en el desarrollo de la política. En la sentencia C-

646 de 2001<sup>5</sup> la Corte Constitucional dice que diseñar una política pública implica establecer sus elementos constitutivos, definir la relación entre ellos, ordenar prioridades, los recursos, las acciones, trazar las metas y objetivos, esto con el fin de que los ciudadanos y ciudadanas puedan disfrutar de los derechos consagrados en la Constitución, teniendo en cuenta que la política pública es un proceso que comienza cuando es definido el problema como público, lo que implicará la necesidad de formular una política pública que involucre a la población comprometida con la solución del problema.

En este orden de ideas, cabe resaltar algunas características de las políticas públicas en las que Muller (Cf.2006), citando a Yves Mény y Jean-Claude Thoenig (1992), menciona que hay cinco elementos que fundamentan la existencia de una política pública, y que pueden ser resumidos de la siguiente manera: 1) como constituida por un conjunto de medidas concretas, 2) que incluye un conjunto de decisiones y una asignación de recursos, 3) además se inscribe en un marco general de acción, 4) está dirigida a un público afectado por dicha política, y por último, 5) posee obligaciones metas y objetivos definidos por normas y valores.

Complementando estas características, se puede aludir a las presentadas por la Corte Constitucional Colombiana en la sentencia T-760 de 2008, en la cual se dejan contempladas tres condiciones básicas que debe tener toda política pública orientada a garantizar derechos constitucionales: 1) que la política pública efectivamente exista, 2) que garantice el goce efectivo del derecho, y por último, 3) que en todo el ciclo de política pública se permita la participación democrática<sup>6</sup>.

Los autores Joan Subirats, Peter Knoepfel, Corinne Larrue y Frederic Varone presentan en su libro *Análisis y gestión de políticas públicas* (2008) una definición amplia sobre todo aquello que es y constituye una política pública, la cual es pertinente para el objetivo de esta investigación. Se entenderá por tanto para esta investigación que una política públicas es.

---

<sup>5</sup>Corte Constitucional Colombiana en: Sentencia C-646 de 2001.

<sup>6</sup>Corte Constitucional Colombiana en: Sentencia T-760 de 2008.

una serie de decisiones o de acciones, intencionalmente coherentes, tomadas por diferentes actores, públicos y a veces no públicos - cuyos re-cursos, nexos institucionales e intereses varían- a fin de resolver de manera puntual un problema políticamente definido como colectivo. Este conjunto de decisiones y acciones da lugar a actos formales, con un grado de obligatoriedad variable, tendientes a modificar la conducta de grupos sociales que, se supone, originaron el problema colectivo a resolver (grupos-objetivo), en el interés de grupos sociales que padecen los efectos negativos del problema en cuestión (beneficiarios finales). (Subirats, Knoepfel, Larrue, & Varone, 2008, pág. 36)

Esta dilucidación permite entender: primero, que la política pública se encuentra orientada a resolver un problema definido políticamente como público y reconocido como tal en la agenda gubernamental; segundo, que es un curso de acciones que son desarrolladas por el sector público con la participación de la sociedad civil, involucrando a actores también del sector privado; tercero, que dichas acciones deben ser reales y no solo simbólicas.

## **1.6 Definición del desplazamiento forzado**

Finalmente se presenta en los referentes conceptuales la definición de desplazamiento forzado que acompaña el desarrollo de esta tesina.

Una definición de desplazamiento forzado en Colombia se concreta en la Ley 387 de 1997 como:

[C]ualquier persona que ha sido forzada a migrar dentro de los límites nacionales dejando su lugar de residencia habitual o sus actividades económicas usuales, porque su vida, integridad física, seguridad o libertad personal ha sido violada o directamente amenazada por una de las siguientes situaciones: conflicto, revueltas, violencia general, violencia masiva, violaciones al derecho internacional humanitario u otras circunstancias que pueden o no alterar drásticamente el orden público<sup>7</sup>.

---

<sup>7</sup> Ver Congreso de la República de Colombia. “Ley 387/1997”. Diario Oficial No. 43.091, 24 de julio de 1997

Cuchumbé Holguín y Vargas Bejarano (Cf.2008), citando a María Teresa Uribe, resaltan como la profesora ofrece una descripción o unos rasgos básicos que ayudan a profundizar la definición de la persona en condición de desplazamiento; estas características básicas son: el silencio, el terror y la violencia las cuales llevan a las personas a desplazarse, “El cual lleva consigo la desorientación total y sentido de desamparo ante la pérdida del hogar patriótico. Uribe de Hincapié advierte que la gravedad del desplazamiento reside en que atenta contra la condición y la dignidad humana” (Cuchumbé Holguín & Vargas Bejarano, 2008, pág. 182).

Por su parte, la CC define el desplazamiento forzado como una violación masiva y continua de derechos fundamentales, lo hizo en la sentencia SU-1150 de 2000 y fue resaltado una vez más en la sentencia T-025 de 2004. En esta monografía se tiene en cuenta la definición de la CC, además de la definición proporcionada por Atehortúa Arredondo (2009) en su artículo “*Caracterización del desplazamiento forzado intraurbano. Medellín 2000-2004*”, se entiende el desplazamiento forzado también como.

Una realidad fáctica, un proceso complejo y cambiante, en el que va inmersa la vulneración continua de los derechos humanos por diferentes actores, entre ellos, el mismo Estado a través de acciones que producen el desplazamiento involuntario de sectores de la población, y luego del hecho del desplazamiento, a través de la negativa de las autoridades encargadas de realizar la atención y protección a la población que sufre el desplazamiento (Atehortúa Arredondo, 2009, pág. 102)

## **2. MEMORIA METODOLÓGICA**

En este capítulo se explica la ruta metodológica para alcanzar los objetivos planteados y para responder a las preguntas de investigación que dieron pie a esta monografía. En este sentido, la memoria metodológica comprende dos fases: el diseño metodológico y un apartado especial sobre la construcción del sistema categorial.

### **2.1 Diseño metodológico.**

Para responder a las preguntas de investigación de esta tesina, sobre la CC como jugador con poder de veto institucional en la formación de la agenda gubernamental de la política pública nacional de desplazamiento forzado en Colombia durante el periodo 2004-2008, este trabajo se desarrolla bajo un enfoque metodológico cualitativo, el cual permite interpretar y comprender una realidad.

Los acercamientos de tipo cualitativo reivindican el abordaje de las realidades subjetiva e intersubjetiva como objetos legítimos de conocimiento científico; el estudio de la vida cotidiana como el escenario básico de construcción, constitución y desarrollo de los distintos planos que configuran e integran las dimensiones específicas del mundo humano y, por último, ponen de relieve el carácter único, multifacético y dinámico de las realidades humanas. (Sandoval Casilimas, 2002, pág. 15)

Por tanto esta investigación se desarrolla en 5 fases:

1. Diseño del proyecto de investigación.
2. Construcción del sistema categorial.
3. Identificación de fuentes documentales: institucionales (sentencias, autos de seguimiento, documentos CONPES, leyes) y bibliográficas (informes de investigación y libros)
4. Recolección, clasificación, fichaje, codificación, sistematización y análisis de la información.
5. Redacción del informe final de la investigación.

Este diseño metodológico se encuentra combinado con la metodología del análisis de políticas públicas, desde el sentido lógico (no cronológico) que facilita el modelo secuencial. Aunque no se analiza una política pública en su proceso global como tal, sí se emplea la perspectiva cíclica del proceso de políticas públicas para analizar un momento de la política referido a la construcción del problema y a la elaboración de las agendas. En ese orden de ideas, esta tesina se apoya en el enfoque teórico de las políticas públicas llamado Modelo Secuencial, desde el cual puede entenderse la política pública como un proceso susceptible de ser reconstruido.

### **2.1.1 Estrategia y técnicas de la investigación.**

La estrategia de investigación por la cual se opta en este trabajo de grado es la investigación documental, la cual “hace de sus fuentes (de información numérica y no numérica) su materia prima básica” (Galeano Marín, 2004, pág. 115), que cuenta con características particulares en: la recolección, el análisis y la interpretación de la información, donde se combinan tanto las fuentes primarias como secundarias.

En ese orden de ideas, la técnica de búsqueda es la revisión documental, en la cual se utilizaron fuentes primarias (la jurisprudencia: autos y sentencias) y fuentes secundarias (monografías, investigaciones, entre otras) a partir de dos categorías analíticas: jugadores con poder de veto institucionales y formación de la agenda gubernamental. Por consiguiente, se realiza en esta investigación un rastreo bibliográfico para:

1. Precisar los referentes teóricos y conceptuales que guían la investigación, asociados a la formación de la agenda y a los jugadores con poder de veto.
2. Recolectar los datos que hay sobre la intervención de la CC en la política pública nacional de desplazamiento forzado en Colombia.
3. Para abordar la jurisprudencia de la CC en torno al desplazamiento forzado, esto es la Sentencia T-025 de 2004 y los Autos de seguimiento emitidos entre el año 2004-2008.

La información obtenida de la revisión documental se registra en fichas bibliográficas y de contenido.

Por último, se utiliza en esta investigación la técnica de análisis de contenido, la cual puede “entenderse como un procedimiento destinado a desestabilizar la inteligibilidad inmediata de la superficie textual, develando sus aspectos no directamente intuibles (contenido latente) y, sin embargo, presentes” (Galeano Marín, 2004, pág. 126), permitiendo construir categorías para posteriormente darle contexto a la información.

## **2.2 Instrumentos de recolección, clasificación, sistematización y análisis de información.**

Para la recolección, clasificación, sistematización y análisis de la información se construyeron tres tipos de instrumentos:

### **2.2.1 Fichas bibliográficas y fichas de contenido.**

Estas son de gran importancia para esta investigación, ya que “en ella se manifiesta capacidad de profundización del investigador de acuerdo al fin que persigue, ya que aunando la lectura y la reflexión se extraen los aspectos de utilidad para el investigador” (Tamayo Tamayo, 2004, pág. 182). Las fichas bibliográficas diseñadas para esta investigación<sup>8</sup> contienen los datos de identificación de las fuentes bibliográficas (libros, autos, artículos), autor(es), palabras claves, síntesis, edición, año, lugar, contenido, resumen, observaciones, citación, entre otras. Estas fichas son utilizadas tanto para las fuentes bibliográficas para la construcción de los referentes conceptuales con los cuales se dotan de sentido las categorías de análisis de la investigación, como para las fuentes de información empírica primarias y secundarias (fuentes jurisprudenciales y bibliográficas) a partir de las cuales se obtienen los resultados de la investigación.

---

<sup>8</sup> Anexo.1.

Las fichas de contenido<sup>9</sup> diseñadas para esta investigación se realizan con base en la lectura de los documentos. La información allí consignada es de tipo textual, es decir, se plasma la información exacta tal cual la expresa la fuente documental. En este instrumento se incluye la información más importante y pertinente para la investigación, en ese sentido, en la ficha de contenido solamente queda consignada información relacionada con las categorías y variables analíticas de la investigación. En resumen, las fichas de contenido son una especie síntesis de la información obtenida de las fuentes, que se considera es relevante para responder a las preguntas de investigación. Estas fichas se utilizan tanto para obtener información sobre los referentes conceptuales que significan teóricamente las categorías de análisis, como para obtener información empírica sobre la CC como jugador con poder de veto institucional en la formación de la agenda gubernamental de la política pública nacional de desplazamiento forzado en Colombia en el periodo 2004-2008.

### **2.2.2 Matrices descriptivas y analíticas.**

Estas permitieron categorizar y analizar la información conceptual y empírica. Las primeras, se utilizaron para la construcción de los referentes conceptuales que dotaron de significado teórico las categorías y variables de análisis de la investigación, y las segundas, para la información del trabajo de campo con las fuentes documentales primarias y secundarias. Ambas matrices permitieron sistematizar la información recogida.

### **2.3 Sobre la construcción del sistema categorial.**

En esta investigación se construye un sistema categorial para vincular la teoría y la metodología. Este sistema “se constituye en bitácora permanente de la investigación: orienta la construcción de referentes conceptuales, permite dotar de sentido las categorías, establecer las articulaciones entre ellas, identificar matices y divergencias conceptuales” (Aristizabal Salazar & Galeano Marín, 2008, pág. 164).

---

<sup>9</sup> Anexo.2.

Se parte del diseño de una Matriz descriptiva<sup>10</sup> para construir los referentes conceptuales que dotaron de significado teórico las categorías y variables de análisis de la investigación en la cual se encuentran las dos categorías de análisis de esta investigación: Jugadores con poder de veto institucional y Formación de la agenda, y sus respectivas variables y dimensiones de análisis, cada una de ellas con un código específico, los cuales permiten codificar o clasificar la información conceptual, para posteriormente interpretarla y así dar lugar a la construcción teórica de cada categoría.

En ese orden de ideas, las dos categorías de este trabajo de grado se operacionalizan cada una de ellas con sus variables y dimensiones específicas.

Así, la categoría de análisis de los jugadores con poder de veto está operacionalizada por las variables: preferencias ideológicas y statu quo. Estas dos variables se operacionalizan en unas dimensiones más concretas. Para la primera sería: preferencias ideológicas de los jueces, y para la segunda: inestabilidad política. Cada una tiene asignado un código específico para el proceso de recolección, clasificación, sistematización y análisis de la información. Por ejemplo, a las categorías de jugadores con poder de veto institucional le correspondió el Código A. De ese modo, sus variables quedan asignadas con los códigos A.A para la variable de preferencias ideológicas y A.B para la variable statu quo. Finalmente, las dimensiones preferencias ideológicas de los jueces queda con el código A.A.A y la dimensión de inestabilidad política con el código A.B.A.

De acuerdo a la misma lógica, la categoría de formación de la agenda lleva en el sistema categorial el código B. esta categoría se operacionaliza por tres variables con sus respectivos códigos: B.A para la identificación del problema, B.B para la definición del problema y B.C para la inclusión del problema en la agenda gubernamental. A la variable identificación del problema le corresponden las siguientes dimensiones de análisis con sus respectivos códigos: B.AA naturaleza del problema, B.A.B causas del problema, B.A.C consecuencias del problema, B.A.D actores responsables en la identificación del problema, B.A.E espacios de discusión, B.A.F actores responsables del problema, B.A.G actores

---

<sup>10</sup> Anexo 3 con la matriz descriptiva para la construcción de los referentes conceptuales.

responsables de atender y superar el problema y B.A.H alternativas de solución. A la variable definición del problema le corresponden las siguientes dimensiones de análisis con sus respectivos códigos: B.B.A duración del problema, B.B.B dinámica del problema, B.B.C escenarios de definición del problema, B.B.D población afectada por el problema, B.B.E actores responsables del problema, B.B.F actores que definen el problema, B.B.G definiciones que los actores dan al problema, B.B.H deliberaciones sobre la definición del problema, B.B.I relaciones de poder, B.B.J alternativas de solución. Finalmente, a la variable inclusión del problema en la agenda gubernamental le corresponden las siguientes dimensiones de análisis con sus respectivos códigos: B.C.A modelo de ingreso del problema en la agenda, B.C.B acciones para incluir el problema en la agenda, B.C.C relaciones de poder, B.C.D deliberación de la inclusión del problema del problema en la agenda, B.C.E cooperación para la inclusión del problema en la agenda, B.B.F responsables institucionales de la inclusión del problema en la agenda de gobierno.

Una vez construida la matriz categorial para la construcción de los referentes conceptuales que dotan de sentido teórico a las categorías analíticas, se procede a realizar una búsqueda del material bibliográfico relacionado con las categorías. Con esta matriz se aterriza el tipo de información documental que se debe buscar de acuerdo a las categorías con sus respectivas variables y dimensiones, que sería organizada en las fichas bibliográficas, en orden numérico para identificar la información utilizada: autor, título, año, ISBN, editorial, entre otras y las fichas de contenido donde se plasma la información más importante de las fuentes teóricas a utilizar y sobre la cual en cada párrafo se señala el código o los códigos correspondientes según la información que posea, es decir, si tiene información sobre la inestabilidad política, una de las dimensiones de los jugadores con poder de veto institucional, la cual tiene el Código A.B.A, se ubica sobre el párrafo el código A.B.A, lo que indica a cuál categoría, variable y/o dimensión aborda o contiene el párrafo.

Una vez plasmada la información en las fichas bibliográficas y de contenido, se crea un fichero llamado “insumos”. Estos insumos son carpetas creadas con los códigos de cada categoría, por tanto hay dos insumos: uno llamado A. jugadores con poder de veto institucional y B. la formación de la agenda. Cada insumo posee la información recogida de

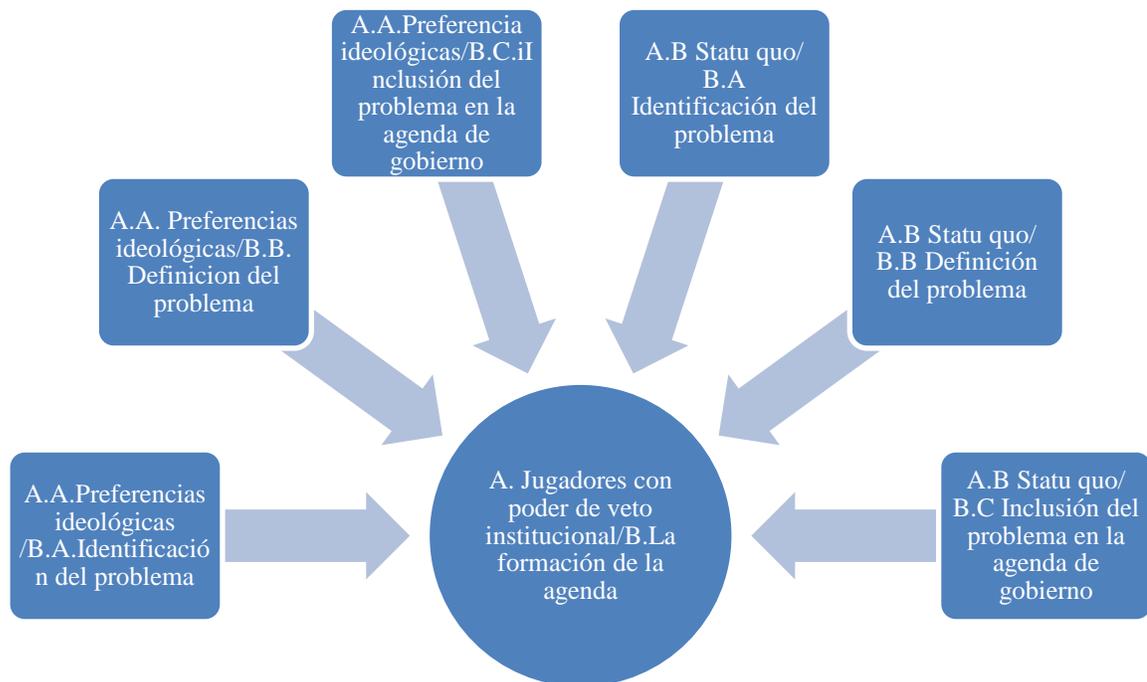
las fichas bibliográficas y de contenido de las variables y las dimensiones de cada una de estas dos categorías, con su correspondiente código. Esto para que al escribir se pueda ubicar la categoría en cada una de sus variables y dimensiones, es decir, con mayor nivel de detalle, incluyendo a los autores que se refirieron a ella.

Una vez contruidos los referentes conceptuales y dotadas de sentido teórico cada una de las categorías, se procede a llevar a cabo el trabajo de campo. Lo primero consiste en realizar una búsqueda o rastreo de las fuentes primarias y secundarias relacionadas con el problema planteado, para luego clasificarlas y seleccionar las fuentes pertinentes para la investigación. Luego se procede a sistematizar la información recolectada. Para ello se utiliza una Matriz analítica<sup>11</sup>, en la cual se hace el cruce o vinculación de las categorías, variables y dimensiones de análisis. Por ejemplo, en la siguiente figura se entrecruzan las dos categorías con los códigos que tienen desde la matriz para los referentes conceptuales: A. Jugadores con poder de veto institucional/B. Formación de la agenda.

---

<sup>11</sup> Anexo 4 con la matriz analítica relacional de las categorías, variables y dimensiones de análisis para la recolección, sistematización y análisis de la información proveniente de las fuentes documentales primarias y secundarias sobre el objeto de estudio.

## COMBINACIÓN DE VARIABLES



*Fuente: Construcción propia.*

Como se puede observar en la figura, de esas dos categorías se entrecruzan sus variables. En la matriz analítica se presentan de una manera más completa, donde también se entrecruzan las dimensiones de cada categoría analítica. Una vez construida la matriz de cruce o relación de categorías, variables y dimensiones se procede a recoger, clasificar, codificar, sistematizar y analizar la información empírica, mediante su consignación en las fichas bibliográficas y de contenido. En las fichas de contenido, sobre cada párrafo de información recogida se coloca el código del cruce: es decir, si en un párrafo hay información sobre A.A.A preferencias de los jueces con relación a B.A.A naturaleza del problema, se pone sobre el párrafo el código A.A.A y B.A.A, y así sucesivamente para cada cruce.

Una vez se realiza el cruce de variables, se procede a crear los insumos de cada cruce: por ejemplo, un insumo es A.A. Preferencias ideológicas y B.A. Identificación del problema, y dentro de él, archivos con los cruces de cada una de sus dimensiones, esto para tener

sistematizada la información de las fuentes que abordan estas relaciones y tener un control sobre la información.

Una vez terminado cada insumo se procede a triangular la información redactada en el informe final, que vendrían a ser los resultados de la investigación.

### **3. LA CORTE CONSTITUCIONAL COMO JUGADOR CON PODER DE VETO INSTITUCIONAL EN LA FORMACIÓN DE LA AGENDA GUBERNAMENTAL DE LA POLÍTICA PÚBLICA NACIONAL DE DESPLAZAMIENTO FORZADO EN COLOMBIA EN EL PERIODO 2004-2008.**

En el presente capítulo se describe a la CC como un jugador con poder de veto institucional en la agenda gubernamental de la política pública nacional de desplazamiento forzado en Colombia durante el periodo 2004-2008, a la luz de la teoría sobre los jugadores con poder de veto y de elementos teóricos sobre la formación de la agenda de las políticas públicas, aplicada a la información recolectada durante el trabajo de campo. Este capítulo sobre los hallazgos y resultados de la investigación se desarrolla en dos momentos.

En un primer momento se realiza una aproximación a las preferencias ideológicas de los jueces de la CC en la formación de la agenda gubernamental de la política pública nacional de desplazamiento forzado en Colombia y en un segundo momento se analizan las condiciones del statu quo en la formación de la agenda gubernamental de esta misma política pública.

Cabe señalar, que para este trabajo de grado se toma a la CC como un jugador colectivo con poder de veto institucional, por consiguiente no se analiza específicamente el papel de los magistrados individualmente (a pesar de que ellos tienen una fuerte incidencia desde la acción individual), debido a que el propósito de esta tesina es mirar a la CC como una corporación y por lo tanto como una institución. En ese sentido la CC se considera para esta investigación como jugador con poder de veto colectivo institucional por encima de las decisiones y acciones de cada magistrado en particular.

#### **3.1 Preferencias ideológicas de la Corte Constitucional colombiana en la formación de la agenda gubernamental de la política pública nacional de desplazamiento forzado en el periodo 2004-2008.**

En este apartado se realiza una aproximación a las preferencias ideológicas de la CC en la identificación, definición e inclusión del problema, referente al desplazamiento forzado en Colombia, en la agenda del gobierno nacional. Para esto se tiene en cuenta que la CC, tal cual se resalta en los referentes conceptuales, veta leyes con base en sus preferencias, conocidas también como preferencias de procedimiento, en las que revisa el caso en cuestión para poder indicar al gobierno cómo llevar su acción. Se muestra cómo la CC interviene e interpreta el problema del desplazamiento forzado, derivándose de ahí su posicionamiento como un actor relevante frente a la política pública para la población desplazada en Colombia.

### **3.1.1 Preferencias ideológicas de la Corte Constitucional colombiana en la identificación del problema de la política pública nacional de desplazamiento forzado en el periodo 2004-2008.**

A continuación se realiza una aproximación a las preferencias ideológicas de la CC referentes a la identificación del problema de la política pública mencionada, durante el periodo 2004-2008, en la cual la CC tuvo en cuenta la naturaleza del problema del desplazamiento forzado, las causas y las consecuencias del problema del desplazamiento forzado, los actores responsables en la identificación del problema del desplazamiento forzado, los actores responsables de causar el problema del desplazamiento forzado, los actores responsables de atender y superar el problema del desplazamiento forzado, y algunas alternativas de solución frente a este problema.

A partir de un ejercicio valorativo por parte de la CC, en la que toma en consideración el contenido de las tutelas interpuestas por la población en situación de desplazamiento forzado y donde se acumularon 108 expedientes que corresponden a.

1150 núcleos familiares, todos pertenecientes a la población desplazada, con un promedio de 4 personas por núcleo, y compuestas principalmente por mujeres cabezas de familia, personas de la tercera edad y menores, así como algunos indígenas.<sup>12</sup>

---

<sup>12</sup> Corte Constitucional. “Sentencia T-025 de 2004”. Bogotá D.C.-Colombia, Enero 22 de 2004. Magistrado Ponente: Manuel José Cepeda Espinosa. Pág.1.

Al revisar la CC el contenido de las tutelas encuentra que la situación de los desplazados se debe a un mal funcionamiento de la política pública para esta población y por ende comienza a actuar como un jugador con poder de veto colectivo institucional, en el que considera el contenido de la demanda y comienza a identificar las fallas de la política pública del desplazamiento forzado que se construyó a partir de la promulgación de la Ley 387 de 1997, en la que, a pesar de su existencia, persisten de manera masiva y reiterada violaciones de los derechos de las víctimas del desplazamiento forzado. En la sentencia T-025 de 2004 concluye la CC, al resolver favorablemente las acciones de tutela teniendo en cuenta sus preferencias y en especial la de la población desplazada, que.

por las condiciones de vulnerabilidad extrema en las cuales se encuentra la población desplazada, así como por la omisión reiterada de brindarle una protección oportuna y efectiva por parte de las distintas autoridades encargadas de su atención, se han violado tanto a los actores en el presente proceso, como a la población desplazada en general, sus derechos a una vida digna, a la integridad personal, a la igualdad, de petición, al trabajo, a la salud, a la seguridad social, a la educación, al mínimo vital y a la protección especial debida a las personas de la tercera edad, a la mujer cabeza de familia y a los niños.<sup>13</sup>

Lo más preocupante para la CC de acuerdo a sus preferencias ideológicas es que la violación sistemática de los derechos de la población desplazada se debe también a una omisión por parte de las autoridades encargadas de atender a la población desplazada para combatir este problema, como lo muestra la sentencia T-025 de 2004, lo cual es producto de un problema estructural de la política pública diseñada por el poder ejecutivo, que a su vez ha sido afectada por la escasez de recursos.

Esto último ha sido considerado por otros actores, tanto institucionales como sociales y políticos, como una de las causas centrales que ha dado al traste con una adecuada implementación de la política pública, ya que el gobierno ha destinado pocos recursos para resolver esta problemática. La CC ha sido enfática en este sentido, dando cuenta de sus preferencias ideológicas al mencionar que “el que las leyes anuales del presupuesto limiten

---

<sup>13</sup> *Ibíd.*, pág. 39.

la asignación de recursos dirigidos a la ayuda de la población desplazada, es un indicativo de la realidad fiscal y macroeconómica en la que se encuentra el país”<sup>14</sup>; lo que contradice los principios fundamentales de la Constitución Política, porque es obligación del Estado proteger a la población en situación de desplazamiento forzado, que debe tener un trato urgente y preferente, tal como lo dice la Ley 387 de 1997 “por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en la República de Colombia”<sup>15</sup>.

La escasez de recursos se convierte en una causa repetitiva de la falla de la política pública de desplazamiento forzado y de reconfiguración del problema del desplazamiento forzado, debido a esto “el nivel de ejecución de las políticas es insuficiente frente a las necesidades de la población desplazada y que los índices de cobertura son tan bajos”<sup>16</sup>, a lo que se le suma que los actores encargados de resolver el problema, como son las entidades que integran el Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada (en adelante SNAIPD), no cumplan las metas trazadas en la política pública.

Debido a lo anterior la CC considera que es fundamental resolver tal situación, por ende reitera la importancia de la asignación de recursos para resolver el problema del desplazamiento forzado y de las fallas con las políticas de atención a esta población. En este sentido la CC a través de su jurisprudencia.

Ha reiterado la prelación que tiene la asignación de recursos para atender a esta población y solucionar así la crisis social y humanitaria que representa este fenómeno. No obstante, ello no ha sucedido y de esta forma se ha desconocido la Carta Política, lo ordenado por el Congreso de la República y lo dispuesto en las políticas de desarrollo adoptadas por el propio Ejecutivo.<sup>17</sup>

---

<sup>14</sup> *Ibíd.*, pág. 3.

<sup>15</sup> Ver Congreso de la República de Colombia. “Ley 387/1997”. Diario Oficial No. 43.091, 24 de julio de 1997.

<sup>16</sup> Corte Constitucional. “Sentencia T-025 de 2004”. Bogotá D.C.-Colombia, Enero 22 de 2004. Magistrado Ponente: Manuel José Cepeda Espinosa. Pág. 2.

<sup>17</sup> *Ibíd.*, pág.3.

Considera la CC de acuerdo a sus preferencias ideológicas que para superar la escasez de recursos es importante que las distintas entidades nacionales y territoriales, encargadas de atender a la población desplazada, cumplan con todas sus obligaciones, lo cual no ha sido así, convirtiéndose la inefectividad en la atención en otra causa sumada al problema mismo del desplazamiento forzado, lo que lleva a que la CC después de realizar un ejercicio valorativo adopte medidas para que estas entidades cumplan con sus obligaciones y se asegure el presupuesto necesario para esta política pública. Con esto no se quiere decir que.

Al ordenar este tipo de medidas, no está desconociendo la Corte la separación de poderes que establece nuestra Constitución, ni desplazando a las demás autoridades en el cumplimiento de sus deberes. Por el contrario, la Corte, teniendo en cuenta los instrumentos legales que desarrollan la política de atención a la población desplazada, así como el diseño de la política y los compromisos asumidos por las distintas entidades, está apelando al principio constitucional de colaboración armónica entre las distintas ramas del poder, para asegurar el cumplimiento de los deberes de protección efectiva de los derechos de todos los residentes en el territorio nacional.<sup>18</sup>

En el anexo 5 de la Sentencia T-025 de 2004, además de la escasez de recursos, se exponen otras falencias de la política pública nacional de desplazamiento forzado, según las preferencias ideológicas de la CC como: la falta de cobertura en los programas y proyectos, en especial los socioeconómicos para la población desplazada, la mala coordinación para la formulación e implementación de la política, la poca participación de la población desplazada en la formulación de la política pública, soluciones de corto plazo y de carácter temporal, la inadecuada planeación de las políticas, programas y proyectos, la ausencia de mecanismos de seguimiento, poco compromiso de la sociedad civil en general, la poca reacción estatal, el bajo compromiso de las entidades territoriales y la falta de políticas para la población desplazada en debilidad extrema<sup>19</sup>.

Según lo anterior, a consideración de la CC, las falencias de la política pública planteaban para el año 2004 que existían varios problemas jurídicos constitucionales que tenían que

---

<sup>18</sup> *Ibíd.*, pág.3-4.

<sup>19</sup> Corte Constitucional. “Sentencia T-025 de 2004”. Bogotá D.C-Colombia. Enero 22 de 2004. Magistrado Ponente: Manuel José Espinosa. Anexo 5. Pág.245-246.

ver con el contenido, alcance y limitaciones de la política presentada por el Estado para atender a la población desplazada, a lo que se le sumaba la fragilidad en la que se encuentra dicha población, la forma inadecuada como los actores responsables encargados del problema atienden las solicitudes de las personas desplazadas, el tiempo en que se les atiende, el gran número de tutelas interpuestas por esta población, que hay problemas que se dan de forma reiterada y a ello se le suma que la CC por primera vez revisaba algunos de los problemas que aquejaban a la población desplazada<sup>20</sup>.

Para el año 2008 la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre el Desplazamiento Forzado (en adelante sólo Comisión de Seguimiento), muestra además de manera explícita otras causas que se suman a las encontradas en el año 2004, que vienen asociadas con problemáticas que hace años aquejan al país como es el problema de las tierras. En efecto, para superar el ECI, que según las preferencias ideológicas de la CC es la situación en la que se encuentra la población desplazada, es necesario a su vez una adecuada política pública sobre la restitución de tierras, como se menciona en la sentencia T-025 de 2004, en la cual se declara que la población desplazada tiene derecho a la reparación y por tanto el Estado debe garantizar tal derecho.

Debido al gran número de fallas identificadas en la política pública de desplazamiento forzado en Colombia, la CC según sus preferencias ideológicas y teniendo en cuenta lo que demanda la población desplazada, va a declarar en la sentencia T-025 de 2004 la situación de vulneración de derechos de la población desplazada como un ECI, que para el año 2008 aún no era superado.

El argumento de la CC al declarar el ECI se debe en parte a las causas y consecuencias del mal diseño de la política pública. La CC sustenta dicha declaración basada en los siguientes motivos:

1. Vulneración de los derechos consagrados constitucionalmente.
2. Falta de medidas legislativas, presupuestales para garantizar los derechos a la población desplazada.

---

<sup>20</sup> *Ibíd.*, pág. 37.

3. Visibilización de un problema social en la cual se encuentran comprometidas varias entidades<sup>21</sup>.

Para superar el ECI, la CC considera para el año 2004 que antes de dar cualquier solución para lograr un mejor funcionamiento de la política pública de desplazamiento forzado, se debía tener respuesta a una serie de preguntas que sólo se tendrían a medida que se identificaran los problemas de la política. Según lo anterior la CC debía<sup>22</sup>:

1. Analizar si la acción de tutela era el mecanismo para revisar las acciones de las autoridades públicas encargadas de atender a la población desplazada, esto para examinar si los problemas que presentaban la política pública de desplazamiento forzado en el año 2004 desde el diseño hasta el seguimiento contribuían a la violación de los derechos fundamentales consagrados en la Constitución.

2. Analizar las causas que llevan a que se vulneren los derechos al mínimo vital, de petición, de educación, de trabajo, entre otros derechos de la población víctima del desplazamiento forzado.

Declarar la situación de la población desplazada como un ECI era el reflejo de la omisión por parte de las autoridades encargadas de atender a esta población, que ha traído como consecuencia la violación de derechos como: la vida, la igualdad, el trabajo, la salud, la seguridad social, la educación, entre otros. Violación que se ha dado por un “problema estructural que afecta a toda la política de atención diseñada por el Estado”<sup>23</sup>.

Cuatro años después de haber considerado la CC de acuerdo a sus preferencias ideológicas el ECI frente a los derechos de la población desplazada, la CC considera que este persiste, no sólo porque no se han superado muchas de sus causas, sino además porque para el año 2008 sigue manteniéndose, sobre todo, la vulneración masiva de los derechos en las víctimas del desplazamiento forzado.

---

<sup>21</sup> *Ibíd.*, pág.4.

<sup>22</sup> *Ibíd.*, pág. 37-38.

<sup>23</sup> *Ibíd.*, pág.39.

Una de las situaciones más preocupantes para la CC es el caso de las mujeres víctimas del desplazamiento forzado. En el Auto 092 del 14 de abril de 2008, se explica que las mujeres víctimas del desplazamiento están constantemente expuestas a la discriminación y otras formas de violencia que las afecta económica, social y psicológicamente. Es por esto que deben ser protegidas, pero para ello se deben atacar las causas de fondo, que no sólo tienen que ver con las falencias de la política pública, sino además con la discriminación que sufren las mujeres en distintos ámbitos de la sociedad<sup>24</sup>.

En el Auto 092 del 14 de abril de 2008 la CC evidenciaba el grado de desprotección en el que se encontraban las mujeres desplazadas, a lo que procede a analizar la vulnerabilidad en la que se hallan éstas para dictar órdenes precisas en las que se involucran un sinnúmero de actores institucionales. Por ejemplo, en un caso de violación sexual, la CC confiere un orden al Fiscal General de la Nación para que se encargue de investigar y resolver los casos de violación sexual de las mujeres víctimas del desplazamiento.

Bien, pareciera por todo lo anterior que la CC se había convertido en actor responsable de la identificación del problema de la política pública nacional de desplazamiento forzado. Desde la sentencia T-025 de 2004 y sus respectivos Autos de seguimiento del 2004 al 2008, jurisprudencia en la cual se involucraba a otros actores encargados de identificar las falencias de la política pública, los cuales la CC ha identificado con responsabilidades específicas. Se destacan así todo tipo de actores: instituciones gubernamentales, organizaciones no gubernamentales, organizaciones de población desplazada, agencias de cooperación internacional, entre otros. Por ejemplo, en el Auto 092 del 14 de Abril de 2008, referente a los crímenes cometidos contra las mujeres desplazadas, compromete a varios actores para

garantizar que las labores de reivindicación de los derechos de las víctimas de estos crímenes tengan un debido acompañamiento y seguimiento por parte de las organizaciones que promueven los derechos de la población desplazada y de las

---

<sup>24</sup> Corte Constitucional, Auto 092 del 14 de Abril de 2008. Magistrado Ponente: Manuel José Cepeda Espinosa. Pág.103-149

mujeres, la Corte Constitucional también comunicará el documento separado en referencia al Director de CODHES, también integrante de la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado, para que al interior de esta organización se adopten las medidas necesarias para (a) hacer un seguimiento a los procesos relativos a los casos individuales allí incluidos, (b) contribuir con el suministro de la información que sea necesaria a la Fiscalía General de la Nación, y (c) promover el acompañamiento y apoyo a las víctimas individualmente consideradas y abogar por el restablecimiento de sus derechos<sup>25</sup>.

En la Sentencia T-025 de 2004 y en sus Autos de seguimiento, la CC ha referenciado los actores más importantes que deben intervenir sobre el problema público de desplazamiento forzado, entre los que se destacan el Congreso de la República, la Defensoría del Pueblo, el Ministerio de Hacienda, Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada (en adelante el SNAIPD), la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (en adelante CODHES), la Fiscalía General de la Nación, la Mesa de Trabajo de la Mujer, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (en adelante ACNUR) y Acción Social.

Varios de estos actores han tenido una participación muy activa en los seguimientos y audiencias que realiza la CC para superar el ECI en torno al desplazamiento forzado y a la afectación de los derechos de la población desplazada, que ha permitido conocer las preferencias de otros actores en relación con la problemática. Actores como ACNUR han participado de las sesiones técnicas y debates en torno a la política pública de desplazamiento forzado, quienes han presentado una serie de informes a la CC sobre la situación de las víctimas y la reiterada vulneración de derechos que existe en contra de esta población.

Otro de los actores que la CC ha identificado que ha participado activamente en la visibilización del problema público del desplazamiento forzado, ha sido la Comisión Interamericana de Derechos Humanos -la CIDH- que, constantemente a través de sus informes ha mostrado como lo dice en el Auto 092 de 14 de Abril de 2008, “que tanto los

---

<sup>25</sup> *Ibíd.* pág. 39.

hombres como las mujeres Colombianas que hacen parte de la población civil, ven sus derechos menoscabados dentro del conflicto armado Colombiano y sufren sus peores consecuencias”<sup>26</sup>.

Para resolver los problemas de la política pública, la CC dicta en la Sentencia T-025 de 2004 y posteriormente en los Autos de seguimiento en el periodo 2004-2008 una serie de órdenes a las autoridades encargadas de superar el ECI, que de acuerdo con las preferencias ideológicas de la CC deben llevar a cabo una serie de acciones para corregir las causas y efectos de las falencias de la política pública de desplazamiento forzado. Por ejemplo, en el Auto 08 de octubre del 2004 resalta que en el Auto 050 del 27 de abril de 2004 le ordena al Consejo Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada (en adelante CNAIPD) por la Violencia:

1. Establecer el presupuesto necesario para que se pueda cumplir la política pública de la población desplazada.
2. Precisar el porcentaje de participación en la apropiación de recursos que corresponden a la nación, entidades territoriales y cooperación internacional.
3. Indicar como se conseguirán los recursos.
4. Crear un plan de contingencia en caso tal que los recursos de las entidades territoriales y la cooperación internacional no lleguen en la cuantía presupuestada<sup>27</sup>.

De igual forma, en el Auto 185 de 2004 se asignaron responsabilidades a una serie de actores que han sido responsables del problema y que por lo mismo son los encargados, en el marco del CNAIPD, de superar las falencias de la política pública en torno a la protección de los derechos de las víctimas del desplazamiento forzado en Colombia: El Ministerio de Defensa y el Ministerio del Interior y de Justicia, el Ministerio de la Protección Social, el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y la Red de Solidaridad Social, el Ministerio de la Protección Social y las Secretarías de Salud

---

<sup>26</sup> *Ibíd.* pág. 27.

<sup>27</sup> Corte Constitucional, Auto 08 de Octubre de 2004. Magistrado Ponente: Manuel José Cepeda Espinosa. Pág.2.

Departamentales y Municipales, el Ministerio de Educación Nacional y las Secretarías de Educación Departamentales y Municipales, el Ministerio de la Protección Social y el Servicio Nacional de Aprendizaje (en adelante SENA), el Ministerio de Defensa y la Red de Solidaridad Social. Estos actores, según a quien le correspondiera de acuerdo con sus funciones, debían garantizar los derechos a la vida, a la salud, a la educación, retorno y restablecimiento, entre otros.

Los actores que desde la perspectiva de la CC participan tanto en la identificación como en la superación del problema, van desde las acciones realizadas por el Ministerio del Interior y de Justicia las acciones adelantadas por el Alto Comisionado para la Paz, hasta organismos internacionales como el ACNUR, que han permitido la construcción de espacios para el diseño y la formulación de la política pública de desplazamiento forzado en Colombia.

Se puede encontrar que, desde la perspectiva de la CC de acuerdo a sus preferencias ideológicas, se ha encontrado paradójicamente que varios actores que han sido responsables directos de causar la situación que presentan millones de personas desplazadas, como se menciona en la sentencia T-025 de 2004, son las mismas autoridades encargadas de atender y superar el problema, las cuales no adoptan los correctivos necesarios para superar las violaciones de derechos a las que está sometida la población desplazada. En su mayoría, estas mismas autoridades se han encargado de agravar la situación de esta población, de ahí el gran número de tutelas interpuestas por esta población ante el poder judicial y que han llegado a revisión de la CC. En ese sentido, considera la CC que la agravación de tal situación no corresponde sólo a una única institución<sup>28</sup>.

---

<sup>28</sup> Es necesario resaltar la responsabilidad del Estado en el origen y profundización del problema del desplazamiento forzado en Colombia, lo que supera aquella lectura tradicional que reconoce como principal causa el papel que juegan los organismos militares y de seguridad del Estado en el desplazamiento forzado de población civil, a lo cual se suma la negligencia de varias instituciones estatales para atender a la población víctima de este fenómeno. En ese sentido, el desplazamiento forzado es un problema público que no solamente tiene su origen y perpetuación en la guerra, sino también en otros escenarios sociales, políticos, económicos e institucionales

Hay que aclarar que la CC no desconoce que los grupos armados al margen de la ley como la guerrilla y los paramilitares han sido responsables directos de la grave situación que afronta la población desplazada en Colombia, en especial las mujeres y los niños. Pero sin duda alguna, como se ha anotado, uno de los actores responsables de perpetuar la situación de vulneración de derechos de esta población ha sido el mismo Estado, el cual no ha sido capaz de cumplir con sus obligaciones constitucionales.

El Estado Colombiano, en virtud del mandato que le impone el artículo 2º de la Carta, tiene el deber de proteger a la población en situación de desplazamiento, y de esta manera está obligado a adoptar una respuesta a dicho fenómeno. Bajo este parámetro, la Corte valoró entonces si la política del Estado había contribuido o no, de una manera constitucionalmente significativa, al desconocimiento de los derechos fundamentales de las personas en condición de desplazamiento. (ACNUR, 2007, pág. 19)

Revisada la actuación del gobierno en esta materia, considera la CC, según sus preferencias, que la omisión por parte del Estado puede deberse a dos problemas como lo muestra el informe de la ACNUR (Cf.2007): a la incapacidad del Estado para la implementación de la política pública de atención integral a la población desplazada y a la baja asignación de recursos. Debe aclararse que aunque se ha resaltado que el deber del Estado es garantizar la protección a esta población, deber que recae especialmente sobre el gobierno nacional, también es una obligación de las entidades territoriales proteger a dicha población, ya que tienen los instrumentos para hacerlo.

Al dar revisión la CC a las soluciones que ha dado el Estado<sup>29</sup> a la problemática, consignadas en documentos CONPES y leyes.

---

<sup>29</sup> Se reconoce en esta monografía que la CC hace parte del Estado, en ese sentido no se entiende a la CC como algo que evalúa la acción del Estado o como algo externo a ella, sino que la CC se encarga de hacer una revisión general de cómo el Estado, incluyéndose ella misma, ha dado respuestas al problema público del desplazamiento forzado en Colombia.

Observa que “la respuesta estatal no ha tenido como resultado el goce efectivo de los derechos constitucionales por parte de todos los desplazados”, y en consecuencia ordena al Consejo Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia (en adelante CNAIPD) que adopte un programa de acción, con un cronograma preciso, encaminado a corregir las falencias en la capacidad institucional, o por lo menos, las que fueron expuestas en su análisis de la política estatal de atención del desplazamiento. (ACNUR, 2007, pág. 20)

Al identificar los principales desatinos de la política pública de desplazamiento forzado, la CC declara que la situación de millones de personas desplazadas en el país originaba un ECI, que persiste cuatro años después de dictada la sentencia que lo declara, porque permanece una vulneración de los derechos de esta población, en especial en grupos poblacionales como las mujeres, los niños, los afro y los indígenas. Las autoridades, al 2008, seguían sin cumplir a cabalidad con las obligaciones para garantizar los derechos de esta población, lo que lleva a la CC a seguir ordenando e identificando las problemáticas que impiden superar dicho estado, tal cual lo muestra el Auto 251 del 06 de Octubre del 2008, en la que por ejemplo ordena.

a las entidades que conforman el SNAIPD, bajo la coordinación del Director de Acción Social, que adopten medidas en tres niveles diferentes de generalidad: (1) el diseño e implementación de un programa nuevo en el ámbito del SNAIPD, el “Programa para la Protección Diferencial de los Niños, Niñas y Adolescentes frente al Desplazamiento Forzado”, con dos componentes centrales –uno de prevención del impacto desproporcionado del desplazamiento forzado sobre los menores de edad, y uno de atención a los niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento-, compuestos a su vez por elementos individuales que respondan a los diversos riesgos, problemas y áreas críticas de intensificación identificados en la presente providencia; (2) el diseño y ejecución de quince proyectos piloto en distintas ciudades y poblaciones del país, orientados a responder a los riesgos específicos en el marco del conflicto armado y a los problemas transversales diferenciados más apremiantes de sus respectivas zonas de implementación y a proveer la base para la construcción del programa nuevo que se ordena crear; y (3) la atención concreta de aproximadamente

dieciocho mil niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento cuya situación individual ha sido reportada a la Corte<sup>30</sup>.

Según lo anterior, del año 2004 al año 2008, la CC seguía siendo el actor institucional principal que identificaba las inexactitudes de la política pública para la población desplazada y por ende resaltaba de acuerdo a sus preferencias ideológicas que, según los problemas identificados, la situación de las personas en situación de desplazamiento forzado consiste en un ECI.

### **3.1.2 Preferencias ideológicas de la Corte Constitucional Colombiana en la definición del problema de la política pública nacional de desplazamiento forzado en el periodo 2004-2008.**

En este apartado se realiza una aproximación a las preferencias ideológicas de la CC, entre los años 2004 y 2008, referente a la definición del problema de la política pública nacional sobre el desplazamiento forzado. Se tienen en cuenta las dimensiones relacionadas con la población afectada por el problema, los actores responsables del problema, los actores que definen el problema, las relaciones de poder y las alternativas de solución.

La CC, a través de su jurisprudencia y en su afán por promover la construcción de una política pública que intervenga el fenómeno del desplazamiento en Colombia, y para respaldar su decisión de declarar el desplazamiento forzado interno en Colombia en el año 2004 como un ECI, ha permitido construir en diferentes momentos una amplia definición de este problema público.

La CC, como jugador con poder de veto institucional, muestra sus preferencias ideológicas frente a este problema en su jurisprudencia. Ello se refleja ampliamente en la Sentencia T-025 de 2004 y en los autos de seguimiento del 2004 al 2008. La CC de acuerdo a sus preferencias ideológicas define la situación de la población desplazada como un ECI debido a.

---

<sup>30</sup> Corte Constitucional, Auto 251 del 06 de Octubre de 2008. Magistrado Ponente: Manuel José Cepeda Espinosa. Pág.237-238.

(i) la vulneración masiva y generalizada de varios derechos constitucionales que afecta a un número significativo de personas; (ii) la prolongada omisión de las autoridades en el cumplimiento de sus obligaciones para garantizar los derechos; (ii) la adopción de prácticas inconstitucionales, como la incorporación de la acción de tutela como parte del procedimiento para garantizar el derecho conculcado; (iii) la no expedición de medidas legislativas, administrativas o presupuestales necesarias para evitar la vulneración de los derechos. (iv) la existencia de un problema social cuya solución compromete la intervención de varias entidades, requiere la adopción de un conjunto complejo y coordinado de acciones y exige un nivel de recursos que demanda un esfuerzo presupuestal adicional importante; (v) si todas las personas afectadas por el mismo problema acudieran a la acción de tutela para obtener la protección de sus derechos, se produciría una mayor congestión judicial.<sup>31</sup>

Cabe señalar nuevamente que los anteriores factores se evidencian claramente en la situación de la población desplazada, tanto así que la misma CC en la Sentencia T-025 de 2004 declaró este problema como un asunto de inconstitucionalidad. La CC señala en esta Sentencia que se han violado a la población desplazada varios de sus derechos consagrados en la constitución: a una vida digna, a la integridad personal, a la igualdad, al trabajo, a la salud, a la seguridad social, a la educación, al mínimo vital y a la protección especial debida a las personas de la tercera edad, a la mujer cabeza de familia y a los niños.<sup>32</sup> En vista de lo anterior, la CC hace la siguiente declaración.

Esta violación ha venido ocurriendo de manera masiva, prolongada y reiterada y no es imputable a una única autoridad, sino que obedece a un problema estructural que afecta a toda la política de atención diseñada por el Estado, y a sus distintos componentes, en razón a la insuficiencia de recursos destinados a financiar dicha política y a la precaria capacidad institucional para implementarla. Tal situación constituye un *estado de cosas inconstitucional* que será declarado formalmente en esta sentencia.<sup>33</sup>

---

<sup>31</sup> Corte Constitucional. “Sentencia T-025 de 2004”. Bogotá D.C.-Colombia, Enero 22 de 2004. Magistrado Ponente: Manuel José Cepeda Espinosa. Pág. 4.

<sup>32</sup> *Ibíd.*, pág. 39.

<sup>33</sup> *Ibíd.*, pág. 39.

La CC señala en su definición del problema en la Sentencia T-025 de 2004 y conforme a sus preferencias ideológicas que existen dos tipos de personas desplazadas con respecto a la atención humanitaria: “que, por sus condiciones particulares, son titulares de un derecho mínimo a recibir ayuda humanitaria de emergencia durante un periodo de tiempo mayor al que fijó la ley”<sup>34</sup>, estas personas son quienes estén en situación de urgencia extraordinaria y quienes no estén en condiciones de asumir su “auto sostenimiento”. Es este el caso de los niños que no tengan acudiente, las personas de la tercera edad y las mujeres cabeza de familia. Para estos casos, particularmente, la CC señala que se justifica que el Estado continúe suministrando la ayuda humanitaria requerida para el sostenimiento de esta población hasta que se supere el ECI en el problema del desplazamiento forzado.<sup>35</sup>

César Rodríguez Garavito y Diana Rodríguez Franco (Cf.2010) analizan la importancia de la intervención de la CC en la definición del problema del desplazamiento forzado, en la cual hay una marcada preferencia ideológica de la CC. Con la intervención de la CC, el desplazamiento forzado, según los autores, ya no es sólo concebido como consecuencia del conflicto armado, sino que también es percibido como fuente de violación de los derechos humanos de la población desplazada. Esto es llamado por César Rodríguez Garavito y Diana Rodríguez Franco (Cf.2010) como el “giro simbólico”.

Ese cambio en la definición del desplazamiento forzado se ha dado porque la CC muestra sus preferencias ideológicas y la alimenta a lo largo de su jurisprudencia, lo cual se evidencia en la Sentencia T-025 de 2004, sus anexos y en los Autos de seguimiento a esta sentencia: 176 de 2005, 177 de 2005, 333 de 2006, 092 de 2008 y 251 de 2008. Principalmente en ellos define este problema como problema de la humanidad, que debe ser afrontado solidariamente por todas las personas, principalmente por los funcionarios del Estado. La CC le ha dado el título de “tragedia nacional”, “serio peligro para la sociedad política *Colombiana*”, “verdadero estado de emergencia social” y “Estado de Cosas Inconstitucional”<sup>36</sup>.

---

<sup>34</sup> *Ibíd.* págs. 99–100.

<sup>35</sup> *Ibíd.* págs. 99-100.

<sup>36</sup> *Ibíd.*, Págs. 50-51.

La CC se ha apoyado en otros actores institucionales que definen el problema para ampliar su panorama sobre el desplazamiento forzado, algunos de estos son la Corporación por la Red de Solidaridad Social, la Defensoría del Pueblo, la Procuraduría General de la Nación y el Ministerio del Interior y de Justicia, quienes a su vez hacen parte de los actores responsables del cumplimiento de la Sentencia T-025 de 2004<sup>37</sup>.

A partir de esta atención especial puesta al fenómeno del desplazamiento forzado se tomó en cuenta la opinión de diversas instancias internacionales, entre las cuales se destacan la Comisión Internacional de Derechos Humanos, la Corte Internacional de Derechos Humanos, la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de las Naciones Unidas, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), Amnistía Internacional, el Comité Internacional de la Cruz Roja y Human Rights Watch, y otras que ejercen una defensa específica hacia las mujeres, entre las cuales están el Comité de vigilancia del cumplimiento de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, la Relatoría Especial de las Naciones Unidas sobre la violencia contra la mujer, y a las cuales se les une entidades internacionales igual de serias y prestigiosas como lo son la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, la Relatoría Especial de las Naciones Unidas sobre el Racismo, la Relatoría Especial de las Naciones Unidas sobre la Situación de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales de los Pueblos Indígenas, quienes mostraron “el impacto diferencial y agudizado del conflicto armado sobre las mujeres y sus efectos de exacerbación y profundización de la discriminación, exclusión y violencia de género”<sup>38</sup>.

A medida que la CC va definiendo el problema del desplazamiento forzado detecta lo que llama una “omisión reiterada”<sup>39</sup> para brindarle protección oportuna a la población desplazada por parte de las distintas autoridades encargadas de su atención, específicamente del Estado colombiano como primer responsable en darle dicha atención a esta población<sup>40</sup>,

---

<sup>37</sup> Corte Constitucional, Auto 08 de Octubre de 2004. Magistrado Ponente: Manuel José Cepeda Espinosa.

<sup>38</sup> Corte Constitucional, Auto 092 del 14 de Abril de 2008. Magistrado Ponente: Manuel José Cepeda Espinosa. Págs. 15 – 16.

<sup>39</sup> Corte Constitucional. “Sentencia T-025 de 2004”. Bogotá D.C-Colombia. Enero 22 de 2004. Magistrado Ponente: Manuel José Cepeda Espinosa. Pág. 39.

<sup>40</sup> *Ibíd.*, pág. 39.

lo que lleva a la CC a no sólo ordenar, como ya lo había hecho en reiteradas ocasiones, el diseño y ejecución de programas que lleven a la protección de los derechos violados a la población en situación de desplazamiento forzado, sino que también analiza el presupuesto que se está otorgando para estos fines e insta al gobierno a que analice si es el presupuesto necesario para garantizar y reparar los derechos fundamentales de la población desplazada, pues esta es la obligación constitucional del Estado<sup>41</sup>. Con esta decisión y este análisis presupuestal, la CC muestra claramente sus preferencias ideológicas en la definición de este problema del desplazamiento forzado.

La CC justifica su intervención en la definición del problema del desplazamiento forzado apoyado en el artículo 241 de la Constitución Política de Colombia, el cual señala sus funciones, cimentándose en su papel de guardián de la Constitución, es por ello que cuando encuentra una falla institucional identificada en torno al tratamiento del problema del desplazamiento forzado, como es el caso del presupuesto, la CC cita los artículos de la Constitución que a su vez le permiten justificar su función como jugador con poder de veto institucional. Por ejemplo, en materia de presupuesto para la atención a la población desplazada, interviene con base al artículo 350 de la carta política, el cual resalta el gasto público social sobre cualquier otra asignación y a la Ley 387 de 1997 la cual le dio un reconocimiento a la población desplazada, declarando su atención como urgente y prioritaria<sup>42</sup>. Con tales decisiones la CC sigue mostrando sus preferencias ideológicas y amplía su definición del problema al intervenir también en el gasto público.

Los informes del ACNUR resumen las acciones de la CC en su interés por subrayar el desplazamiento forzado como un problema público mostrando cómo la CC recurrió al principio de constitucionalidad de colaboración armónica entre las ramas de poder, con la intención de asegurar la protección efectiva de los derechos, tanto de las personas en situación de desplazamiento como del resto de colombianos, para evitar más víctimas de este problema y de este modo “los compromisos definidos para tal protección sean realizados con seriedad, transparencia y eficacia” (ACNUR, 2007, pág. 24).

---

<sup>41</sup> *Ibíd.*, pág. 79

<sup>42</sup> *Ibíd.*, pág. 3.

La CC según sus preferencias ideológicas para intervenir en la definición del problema del desplazamiento forzado, ha apelado entonces a la cooperación armónica por medio de sus decisiones, señalando a los actores responsables de atender el problema. En el transcurso de toda su jurisprudencia en materia de desplazamiento forzado da algunas recomendaciones u órdenes que serían el camino para una alternativa de solución del problema.

Con base en las obligaciones internacionales asumidas por Colombia en materia de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, así como en la compilación de criterios para la interpretación y aplicación de medidas para atender a la población desplazada, la CC define y señala los derechos que a su criterio, si se restablecen y se les brinda su protección a la población desplazada, se estaría ofreciendo una reparación al problema. Estos derechos constituyen el “mínimo de prestaciones” que siempre debe ser satisfecho por el Estado<sup>43</sup>. Estos derechos son:

1. El derecho a la vida
2. El derecho a la dignidad
3. El derecho a la integridad física, psicológica y moral
4. El derecho a la familia y a la unidad familiar
5. El derecho a una subsistencia mínima como expresión del derecho fundamental al mínimo vital.

En relación con lo expuesto, la CC ha presentado algunas alternativas de solución para restablecer los derechos constitucionales para esta población, que deben estar encaminadas como lo muestra la Comisión de Seguimiento (Cf.2008b) a:

1. La restitución. Lo que busca es restablecer a la víctima del desplazamiento a la situación en la que se encontraba antes de ser desplazado.
2. La indemnización. Se trata de una reparación a las víctimas frente a los daños causados.
3. Reparación económica y rehabilitación.

---

<sup>43</sup> *Ibíd.*, págs. 98 – 99.

4. Reconocimiento público del daño causado. Se trata de difundir la verdad, pedir disculpas, buscar a los desaparecidos, así como realizar conmemoraciones y homenajes a las víctimas
5. La no repetición. En la que juega un papel importante el Estado para no permitir que se vuelvan a violar los derechos de las víctimas.

Estas alternativas de solución, dadas por la CC a lo largo de la definición que presenta sobre el problema público del desplazamiento forzado interno en Colombia, da grandes muestras de sus preferencias ideológicas y de su importancia como jugador con poder de veto institucional.

Cabe concluir que, la CC, según sus preferencias ideológicas, ha definido la situación de la población desplazada como un ECI, pero quizá lo más relevante es que ha definido el desplazamiento forzado no sólo como consecuencia del conflicto armado, sino además como producto de la violación sistemática de los derechos de esta población consagrados en la Constitución, en ocasiones profundizado por la fallas institucionales en la intervención de este problema público.

### **3.1.3 Preferencias ideológicas de la Corte Constitucional colombiana en la inclusión del problema en la agenda gubernamental de la política pública nacional de desplazamiento forzado en el periodo 2004-2008.**

En este apartado se realiza una aproximación a las preferencias ideológicas de la CC referentes a la inclusión del problema del desplazamiento forzado en la agenda gubernamental de la política pública nacional de atención integral a la población desplazada, en el periodo comprendido entre los años 2004 y 2008. Se tienen en cuenta dimensiones como el modelo de ingreso del problema en la agenda gubernamental, las acciones para incluir el problema en la agenda gubernamental, la deliberación en la inclusión del problema en la agenda gubernamental, la cooperación para la inclusión del problema en la agenda gubernamental y los responsables institucionales del problema en la agenda gubernamental.

Es necesario una vez más resaltar que la CC, a través de su jurisprudencia, ha influenciado para la creación de programas que solucionen el fenómeno del desplazamiento forzado en Colombia. De hecho, su decisión de declarar de acuerdo a sus preferencias ideológicas el desplazamiento forzado interno en Colombia como un ECI y su posterior orden de crear programas y proyectos que restauren los derechos violados a esta población, es una gran muestra de cómo la CC, quien es uno de los jugadores con poder de veto institucional en materia de políticas públicas sobre el problema del desplazamiento forzado, ha impulsado uno de los modelos mediante los cuales ha ingresado este problema a la agenda gubernamental: el modelo de agenda judicial.<sup>44</sup>

Rodríguez Garavito y Rodríguez Franco (Cf.2010) afirman la importancia de la CC para la inclusión del problema en la agenda de gobierno. Estos narran como antes de la Sentencia T-025 de 2004, el desplazamiento forzado se encontraba relativamente ausente de la discusión pública, a pesar de la gravedad de la situación, “el desplazamiento forzado no estaba en el centro de la agenda del Estado, ni de la sociedad, ni surgían intentos de recolección de información básica sobre el problema” (Rodríguez Garavito & Rodríguez Franco, 2010, pág. 94). Tanto el Departamento Nacional de Planeación como el Ministerio del Interior resaltaron el gran aporte de la Sentencia T-025 de 2004 en la inclusión del problema en la agenda de gobierno, el seguimiento que se ha realizado a través de los autos, y en general todo el proceso jurisprudencial de la CC que ha logrado dimensionar la magnitud del problema. Además, dicho proceso no sólo logra poner el problema del desplazamiento forzado en las agendas de gobierno, sino que también lo hizo en las ONG, la comunidad internacional y la sociedad civil. “Este fallo y proceso de seguimiento pasaron a moldear el lenguaje y las formas de discusión y tratamiento del fenómeno”<sup>45</sup> (Rodríguez Garavito & Rodríguez Franco, 2010, pág. 101).

---

<sup>44</sup> *Ibíd.*, pág. 4

<sup>45</sup> Así, por ejemplo, problemas sociales urgentes como la desnutrición, la baja escolaridad, la dificultad de acceso a los servicios médicos y la precariedad de los lugares de vivienda de la población desplazada, entre otros, fueron redefinidos por la Corte Constitucional en términos de violaciones de los derechos a la alimentación, a la educación, a la salud y a la vivienda digna, respectivamente. Así mismo, las órdenes de la Corte Constitucional a las entidades gubernamentales, tanto en el fallo de la Sentencia T-025/04 como en los

Otro modelo de ingreso del problema a la agenda gubernamental, al cual da paso la CC con toda su jurisprudencia y en el que hay una clara preferencia ideológica de este jugador con poder de veto institucional, es cuando declara el enfoque diferencial en dicho fenómeno por la condición especial de las mujeres, dando lugar al ingreso del problema en la agenda de gobierno por la presión de grupos sociales o acciones sociales (modelo de movilización ciudadana), pues las asociaciones y organizaciones de mujeres han incidido activamente en la inclusión del problema en la agenda de gobierno<sup>46</sup>.

De igual forma, se evidencia como la CC, a través de los autos de seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004, ha ordenado en muchos casos la construcción de planes y programas que estén diseñados para la reparación de los derechos violados en el marco del desplazamiento forzado, lo que lleva a incluir esta problemática dentro de la agenda gubernamental. Ejemplo claro de ello son el Auto 050 del 27 de abril del 2004<sup>47</sup> donde se urge, insta y ordena la atención integral a la población desplazada; el Auto 092 del 14 de abril de 2008<sup>48</sup> donde se empieza a dar un enfoque diferencial a la población desplazada y se ordena diseñar y ejecutar programas específicos orientados a reparar derechos que sólo se le vulneran a la mujer, como lo es el titulado “Programa de promoción de la salud de las mujeres desplazadas”, y “el programa de apoyo a las mujeres desplazadas que son jefes de hogar, de facilitación del acceso a oportunidades laborales y productivas y de prevención de la explotación doméstica y laboral de la mujer desplazada”<sup>49</sup>.

Las acciones mediante las cuales ingresa el problema público del desplazamiento forzado en la agenda del gobierno nacional son también parte fundamental de los hallazgos de esta investigación, ya que permiten ver las oportunidades que llevaron a incluir el problema en la agenda gubernamental. A partir de sus preferencias ideológicas, la CC interviene e interpreta el problema del desplazamiento forzado buscando posibles soluciones según las

---

autos posteriores, fueron formuladas en términos jurídicos y con el objetivo expreso de garantizar el goce efectivo de derechos.

<sup>46</sup> Corte Constitucional, Auto 092 del 14 de Abril de 2008, Magistrado ponente: Manuel José Cepeda Espinosa. Págs. 20 - 52.

<sup>47</sup> Corte Constitucional, Auto 050 del 27 de Abril de 2004, Magistrado ponente: Manuel José Cepeda Espinosa. Pág. 13.

<sup>48</sup> Corte Constitucional 2008 óp. cit, págs. 14 – 15.

<sup>49</sup> *Ibíd.*, pág. 103-149.

fallas identificadas en la política pública y estas se ven reflejadas, para el periodo aquí estudiado, en la Sentencia T-025 de 2004 y en cada uno de los autos proferidos por la CC en materia de desplazamiento forzado.

La CC ha tomado diferentes tipos de acciones encaminadas a exigir que las autoridades competentes implementen y desarrollen acciones para la solución de la situación en la que se encuentra la población desplazada, son acciones que se pueden dar mediante la inclusión del problema en la agenda gubernamental, tales como:

URGIR al Consejo Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia el cumplimiento de la orden de adoptar “un programa de acción, con un cronograma preciso, encaminado a corregir la falencias en la capacidad institucional”, contenida en el ordinal cuarto de la sentencia T-025 de 2004 dentro de los términos señalados en esa sentencia.<sup>50</sup>

De otro lado, la CC ha realzado la prioridad en la atención de la población desplazada en Colombia, destacándola ante las entidades y entre la demás poblaciones destinatarias de programas generales designados a la población vulnerable. En su Auto 176 de 2005 la CC constata que la población desplazada es tratada en algunas entidades como destinataria de programas generales, por lo cual concluyen, evidenciándose sus preferencias ideológicas, que esta población no es distinguida del resto de la población vulnerable, cuando su condición es especial, de extrema carencia y desamparo, y por ende debe recibir un trato preferente por parte del Estado. La CC ha hecho que se comprenda la necesidad de que esta población reciba una atención específica, adecuada y oportuna para proteger sus derechos, como condición exigida por las normas nacionales e internacionales vigentes, en especial las enmarcadas en la aplicación de los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos de las Naciones Unidas adoptados en 1981.

Consecuencia de tales mandatos surgió la sentencia T-025 de 2004<sup>51</sup>, que se convirtió en la exigencia constitucional para la atención integral a la población desplazada, y la cual

---

<sup>50</sup> Corte Constitucional, Auto 050 del 27 de Abril de 2004, Magistrado ponente: Manuel José Cepeda Espinosa. Pág. 13.

<sup>51</sup> Corte Constitucional, Auto 176 de 2005, Magistrado ponente: Manuel José Cepeda Espinosa. Pág.9 –10.

demanda que el gobierno construya una política pública adecuada para esta población. En pocas palabras, la Sentencia T-025 de 2004 se convierte en la acción más importante por parte de la CC para incluir el problema en la agenda gubernamental.

La CC con su intervención en el problema del desplazamiento forzado encontró que este fenómeno ha sido una constante en muchas partes de Colombia, que para el momento de la sentencia T-025 de 2004 alcanza grandes proporciones en el país, comprometiendo su desarrollo futuro. Por lo que a consideración de la CC se debía de manera prioritaria.

Inclinar la agenda política del Estado a la solución del desplazamiento interno y el deber de darle prioridad sobre muchos otros tópicos de la agenda pública. Mucho más si la actual conformación política del Estado impide que las instituciones y la sociedad sigan mostrándose indiferentes pues, a diferencia de lo que ocurría en otras épocas, en las que los derechos se asumían como actos de desprendimiento de los soberanos para con sus súbditos, hoy los derechos humanos constituyen facultades intrínsecas al ser humano, irrenunciables, oponibles al Estado y por eso éste se encuentra inexorablemente vinculado a su realización, sobre todo cuando se trata de los derechos de los sectores poblacionales más vulnerables<sup>52</sup>.

Para inclinar la agenda gubernamental a la solución del desplazamiento forzado, la CC encuentra que, junto a las falencias de la política pública, hay otros obstáculos y omisiones para la inclusión del problema en la agenda gubernamental, cuando a su consideración y evidenciando sus preferencias ideológicas en torno al problema del desplazamiento forzado, señalaba que debido a la magnitud del problema y a la grave vulneración de los derechos de esta población, ésta última debe tener prioridad en la agenda gubernamental, pues al declarar el ECI resalta que existe un problema social que compromete a varios actores y que las políticas no habían podido superar la problemática.

[En] el caso de la Sentencia SU-1150 del 30 de agosto de 2000, la Corte ya había señalado que las políticas públicas de atención a la población desplazada no habían

---

<sup>52</sup> Corte Constitucional. “Sentencia T-025 de 2004”. Bogotá D.C-Colombia. Enero 22 de 2004. Magistrado Ponente: Manuel José Cepeda Espinosa. Anexo 4. Pág.213.

logrado contrarrestar el grave deterioro de las condiciones de vulnerabilidad de los desplazados por la violencia. (ACNUR, 2007, págs. 18-19).

Las omisiones para que el problema fuera prioritario en la agenda gubernamental obedece en especial a una falta de voluntad política, en la que se encuentran involucrados todos los actores responsables de atender y superar el problema, ya que la CC observa que la respuesta Estatal no ha logrado salvaguardar el goce efectivo de los derechos constitucionales, es por esto que la CC ha recalcado, como ya se señaló antes, la importancia de la colaboración armónica entre las ramas del poder.

De acuerdo con lo anterior, la CC considera que es necesario dictar órdenes para superar el ECI con el propósito de inclinar la agenda gubernamental sobre este problema y más cuando la CC había identificado las necesidades de la población afectada, las cuales era importante que se resolvieran mediante una política pública bien diseñada e implementada. De ahí la necesidad de ser incluido el problema del desplazamiento forzado en la agenda del gobierno.

Por lo expuesto al inicio, la CC desde la Sentencia T-025 de 2004 y los autos de seguimiento del 2004 al 2008, interviene para inclinar la agenda gubernamental a favor de las personas desplazadas, dictando órdenes precisas, en las que eran evidentes sus preferencias ideológicas. Por ejemplo en el Auto 092 del 14 de abril de 2008, le da un enfoque diferencial a este problema del desplazamiento forzado, pues le otorgó a las mujeres un trato especial, realizando su estatus de víctima. Así pues, la CC les hace un reconocimiento diferencial a las mujeres como víctimas y enfatiza en su deber de protección y crea una figura llamada “protección específica”. “En este auto la corte imparte órdenes generales para garantizar los derechos de todas las desplazadas y ordenes particulares en relación con las mujeres identificadas con nombre propio.”<sup>53</sup>.

En este orden de ideas, la CC hace una exhaustiva descripción y valoración constitucional de dichos temas, impartiendo órdenes de atención inmediata en algunos casos. Siendo

---

<sup>53</sup> Corte Constitucional, Auto 092 14 de Abril del 2008, Magistrado ponente: Manuel José Cepeda Espinosa Págs. 14 - 15 - 103 – 149.

consecuente la CC con los riesgos a los que están expuestas las mujeres desplazadas, crea las “medidas de carácter general a adoptar para proteger los derechos fundamentales de las mujeres”<sup>54</sup>. Son trece programas cuya adopción se ordena en el Auto 092 del 14 de abril de 2008 y especifica el ámbito de cobertura necesario y obligatorio, los derechos a garantizar mediante el programa y parámetros jurídicos de obligatorio cumplimiento, elementos mínimos de racionalidad del programa en tanto competente de una política pública, la coordinación unitaria y centralizada por el Director de Acción Social, la adopción inmediata por la gravedad del problema y la profundidad de la afectación de los derechos fundamentales involucrados y la participación obligatoria por las organización de población desplazada y promotoras de derechos humanos que protegen a la mujer desplazada por la violencia.<sup>55 56</sup>

---

<sup>54</sup> ibíd., pág. 14 - 15 - 103 – 149.

<sup>55</sup> Ibíd., pág. 14 - 15 - 103 – 149.

<sup>56</sup> Los programas son:

1. Programa de prevención del impacto de género desproporcionado del desplazamiento, mediante la prevención de riesgos extraordinarios de género en el marco del conflicto armado.
2. Programa de prevención de la violencia sexual contra la mujer desplazada y de atención integral a sus víctimas.
3. Programa de prevención de la violencia intrafamiliar y comunitaria contra la mujer desplazada y de atención integral de sus víctimas.
4. Programa de promoción de la salud de las mujeres desplazadas.
5. Programa de apoyo a las mujeres desplazadas que son jefe de hogar, de facilitación de acceso a oportunidades laborales y productivas y de prevención de la explotación doméstica y laboral de la mujer desplazada.
6. Programa de apoyo educativo para las mujeres desplazadas mayores de 15 años.
7. Programa de facilitación del acceso a la propiedad de la tierra por las mujeres desplazadas.
8. Programa de protección de los derechos de las mujeres indígenas desplazadas.
9. Programa de protección de los derechos de las mujeres afrodescendientes desplazadas.
10. Programa de promoción de la participación de la mujer desplazada y de prevención de la violencia contra las mujeres desplazadas líderes o que adquieren visibilidad pública por sus labores de promoción social, cívica o de los derechos humanos.
11. Programa de garantía de los derechos de las mujeres desplazadas como víctimas del conflicto armado a la justicia, la verdad, la reparación y la no repetición.
12. Programa de acompañamiento psicosocial para mujeres desplazadas.
13. Programa de eliminación de barreras de acceso al sistema de protección por las mujeres desplazadas.

Para que el problema se mantuviera en la agenda gubernamental y se cumplieran las órdenes de la CC, los actores responsables de atender el problema debían comprometerse con el diseño y la formulación de la política pública, por tanto, era fundamental que las autoridades tuviesen en cuenta lo ordenado en la Sentencia T-025 de 2004. La CC tenía claro que para la inclusión del problema en la agenda gubernamental era necesario hacer alusión a una serie de actores que estaban comprometidos legal, política y socialmente con el problema, es por esto que en la sentencia T-025 de 2004 y los diferentes autos de seguimiento, la CC hace referencia a actores políticos, legisladores, ONG, grupos de interés, entre otros.

La CC ha destacado el papel de actores como el ACNUR, que han abierto espacios de deliberación en el proceso de formación de la agenda, desde la identificación hasta la inclusión de este problema en la agenda gubernamental.

Con la Sentencia T-025 de 2004 la CC, teniendo en cuenta sus preferencias ideológicas, resalta lo importante que era tomar acciones por parte de los actores del orden gubernamental y señala que.

En atención a tan grave estado de cosas, la Corte Constitucional constata que el Estado Colombiano está actualmente obligado a dar cumplimiento, con el mayor grado de diligencia, a sus diversas obligaciones constitucionales e internacionales atinentes al respeto, protección, restablecimiento y promoción de los derechos.<sup>57</sup>

En conclusión, para la CC era necesario que se incluyera el problema en la agenda gubernamental, ya que, de acuerdo a sus preferencias ideológicas, era urgente realizar acciones en aspectos cruciales para la población desplazada como: prevención, protección, reconocimiento, atención humanitaria de emergencia, restablecimiento y reparación de los derechos de las personas desplazadas.

---

<sup>57</sup> ibíd., pág.24.

### **3.2 *Statu quo* en la formación de la agenda gubernamental de la política pública nacional de desplazamiento forzado en el periodo 2004-2008.**

En este apartado se analiza el *statu quo* en la formación de la agenda gubernamental de la política pública nacional de atención integral a la población desplazada, en el periodo comprendido entre los años 2004 y 2008, en relación con la intervención de la CC como un jugador con poder de veto institucional en medio de la inestabilidad política referente a la política pública de desplazamiento forzado. Se tiene presente, como se menciona en el marco teórico, que cuando se habla del *statu quo* se está haciendo referencia al conjunto de políticas públicas imperantes dentro de la agenda gubernamental de un país y que en muchos casos deben ser modificadas para un adecuado funcionamiento.

Cabe resaltar tal cual se dijo en los referentes conceptuales, que para esta investigación interesa hacer un análisis concretamente sobre la inestabilidad política, porque esta introduce la posibilidad de que otros jugadores institucionales o políticos actúen con veto y busquen sustituir o cambiar las políticas imperantes.

Se desarrolla entonces lo concerniente al factor de la inestabilidad política como variable del *statu quo* en la formación de la agenda gubernamental de la política pública nacional de desplazamiento forzado en el periodo 2004-2008. Se hace una lectura detallada del papel de la CC como jugador con poder de veto institucional en los momentos de identificación, definición e inclusión del problema del desplazamiento forzado en la agenda gubernamental de la política pública nacional de desplazamiento forzado en el periodo mencionado.

#### **3.2.1 Inestabilidad política en la formación de la agenda gubernamental de la política pública nacional de desplazamiento forzado en el periodo 2004-2008.**

En este acápite se trata el *statu quo* haciendo énfasis en la inestabilidad política entre la identificación, definición e inclusión del problema del desplazamiento forzado en la agenda gubernamental de la política pública nacional de atención integral a la población desplazada, en el periodo comprendido entre los años 2004 y 2008.

Se entiende que la inestabilidad política se da por la imposibilidad de un gobierno para cambiar, mediante políticas públicas, el statu quo, o en otras palabras, la incapacidad del gobierno para resolver los problemas sociales, lo que lleva a otras instituciones del Estado, como es el caso de la CC, a ser más activos e independientes en la generación de políticas públicas.

### **3.2.1.1 Inestabilidad política en la identificación del problema de la política pública nacional de desplazamiento forzado en el periodo 2004-2008.**

A continuación se expone la inestabilidad política frente a la identificación del problema del desplazamiento forzado en la agenda gubernamental de la política pública nacional de atención integral a la población desplazada, en el periodo comprendido entre los años 2004 y 2008, teniendo en cuenta la naturaleza del problema del desplazamiento forzado, las causas del problema, las consecuencias del problema, los actores responsables en la identificación del problema, los actores responsables del problema, los actores responsables de atender y superar el problema del desplazamiento forzado y algunas alternativas de solución a este problema. Se identifican por ende los factores que generaban la inestabilidad política y causaban la magnitud de la problemática, y que permitieron que la CC emprendiera una serie de acciones y órdenes para lograr modificar el statu quo en la política pública de la población desplazada.

El problema del desplazamiento forzado no es un problema de reciente aparición en Colombia, según Rodríguez Garavito (Cf.2009) el desplazamiento forzado no es un fenómeno nuevo del conflicto armado Colombiano, ya que obedece a un problema originado desde 1946 en el periodo denominado época de “La Violencia”, que ha ido aumentando con los años; por ejemplo, el periodo 2000 – 2002 ha sido el más crítico en materia de desplazamiento forzado, que a su vez coincide con el esparcimiento de los grupos paramilitares y el rompimiento de los diálogos de paz con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC). (Cf. Rodríguez Garavito & Rodríguez Franco, 2009)

Esta problemática se le atribuye principalmente al conflicto armado colombiano y a los grupos que hacen parte de este conflicto, principalmente grupos guerrilleros y paramilitares que han afectado a la población y la han llevado a desplazarse por las atrocidades que se han cometido en su contra.

Al indagar los motivos que causaron el desplazamiento de los grupos familiares incluidos en RUPD, sobresalen las amenazas directas como la principal causa, llegando a abarcar el 43,7% de los desplazamientos, seguidos por las masacres (11,7%), los asesinatos familiares (11,0%), los combates (10,5%), los asesinatos de vecinos o amigos (7,4%), las amenazas indirectas (6,5%) y el reclutamiento forzado (3,5%). (Comisión de Seguimiento, 2008c, pág. 23)

En 1995 comienza a visibilizarse el desplazamiento forzado como un problema social por parte del Gobierno Nacional, quien lo entendía para la época como consecuencia de la violencia que vivía el país en relación con el conflicto armado colombiano. Debido a la gran magnitud de éste, surge el documento CONPES 2804 de 1995, con el cual se buscaba.

Atender de manera integral a la población desplazada por la violencia para que, en el marco del retorno voluntario o el reasentamiento, logre su reincorporación a la sociedad *Colombiana* y neutralizar y mitigar los efectos de los procesos y dinámicas de violencia que provocan el desplazamiento, mediante el fortalecimiento del desarrollo integral y sostenible de las zonas expulsoras y receptoras, y la promoción y protección de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario.<sup>58</sup>

El documento CONPES 2804 de 1995 está compuesto por: las estrategias de prevención, estrategia de atención inmediata y estrategia de consolidación y estabilización socio-económica. La estrategia de prevención buscaba mitigar una de las causas que generaba el desplazamiento forzado, que obedecía a los actores responsables de generar el problema, estos eran los actores ilegales armados: paramilitares y guerrillas. A su vez se buscaba proteger la integridad de la sociedad civil que se encontraba en medio del conflicto armado y de la violencia generalizada, “la estrategia prevé la constitución de un Sistema de

---

<sup>58</sup> Consejo Nacional de Política Económica y Social. “Documento CONPES 2804 DE 1995”.Pág.6-7.

Información y Alerta Temprana y uno de Respuestas Institucionales”<sup>59</sup>. En la estrategia de atención inmediata se prestaría auxilio inmediato y especial por parte del Gobierno Nacional a la población desplazada, en miras de superar la situación de las personas desplazadas. Y por último la estrategia de consolidación y estabilización socio-económica que buscaría que la población desplazada obtuviera sostenibilidad económica y social.

Debido a que el documento CONPES 2804 de 1995 no logró los resultados esperados sobre el problema, la estabilidad política se mantenía, y por consiguiente se evidenciaba un problema para cambiar el *statu quo*, debido a factores tales como que las autoridades no se comprometían con la atención del problema. A lo anterior el Gobierno Nacional expide el documento CONPES 2924 de 1997 con el cual se crea el SNAIPD, que contenía tres objetivos principales: primero, atender a la población desplazada de manera integral para que pueda reintegrarse de nuevo a la sociedad; segundo, contrarrestar las causas que generen el desplazamiento, como la violencia, y a su vez aminorar los efectos de esta sobre la población, y por último, buscar incorporar tanto los esfuerzos públicos como privados, de tal modo que se realice un buen manejo de todos los recursos<sup>60</sup>. El documento también diseñaría un Plan Nacional dirigido a la Atención Integral a la Población Desplazada.

Los documentos CONPES 2804 de 1995 y 2924 de 1997 eran un claro ejemplo de la conciencia que se estaba tomando para dar solución a la problemática del desplazamiento forzado. Junto con estos documentos CONPES vendría después la Ley 387 de 1997 dictaminada por el Congreso de la República, en la cual se definía la condición del desplazado<sup>61</sup>, los principios, responsabilidad del Estado, objetivos<sup>62</sup>, la constitución que se

---

<sup>59</sup> *ibíd.*, pág.7.

<sup>60</sup> Consejo Nacional de Política Económica y Social. “Documento CONPES 2924 DE 1997”.Pág.10.

<sup>61</sup> Remítase al artículo 1 de la Ley 387 de 1997.

<sup>62</sup> 1. Atender de manera integral a la población desplazada por la violencia, que en el marco del retorno voluntario o el reasentamiento, logre su reincorporación a la sociedad Colombiana.

2. Neutralizar y mitigar los efectos de los procesos y dinámicas de violencia que provocan el desplazamiento mediante el fortalecimiento del desarrollo integral y sostenible de las zonas expulsoras y receptoras y la promoción y protección de los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario.

3. Integrar los esfuerzos públicos y privados para la adecuada prevención y atención de las situaciones de desplazamiento forzado por la violencia.

4. Garantizar un manejo oportuno y eficiente de todos los recursos humanos, técnicos, administrativos y económicos que sean indispensables para la prevención y atención de las situaciones que se presenten por causa del desplazamiento forzado por la violencia”.

refería a los actores que podían participar en la solución de la problemática, las autoridades que integraban al Consejo Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada<sup>63</sup>, entre otros. En sí la Ley estaba compuesta por 33 artículos que recogían lo establecido por los dos documentos CONPES que fueron dictados en 1995 y 1997. Con esta Ley se buscaba adoptar medidas para la prevención, atención, protección, consolidación y estabilización económica de la población desplazada, además que señalaba a las entidades encargadas de entender a dicha población, entre las que se encontraban:

El Instituto Colombiano para la Reforma Agraria INCORA, el Ministerio de Agricultura, el Instituto de Fomento Industrial IFI, el Sistema General de Seguridad Social en Salud, la Red de Solidaridad Social, la Dirección Nacional para la Equidad de la Mujer, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, el Sistema Nacional de Cofinanciación, las entidades territoriales, el SENA, la Defensoría del Pueblo, la Comisión Nacional de Televisión y el Instituto Nacional de Reforma Urbana INURBE. A cada uno de dichos organismos, la Ley le asigna funciones dirigidas a la prestación de los diferentes componentes de la atención a la población desplazada<sup>64</sup>.

Para que la Ley 387 de 1997 fuera puesta en marcha el gobierno la reglamentó en algunos decretos:

1. Decreto 173 de 1998, con el cual se crea un Plan Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia que consta de dos partes: la primera toda la presentación de este y la segunda las estrategias a desarrollar para lograr los objetivos.

---

<sup>63</sup> El Consejo estará integrado por:

- Un delegado del Presidente de la República, quién lo presidirá.
- El Concejo Presidencial para los Desplazados, o quién haga sus veces.
- El Ministro del Interior.
- El Ministro de Hacienda y Crédito Público.
- El Ministro de Defensa Nacional.
- El Ministro de Salud.
- El Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural
- El Ministro de Desarrollo Económico.
- El Director del Departamento Nacional de Planeación
- El Defensor del Pueblo
- El Consejero Presidencial para los Derechos Humanos, o quién haga sus veces.
- El Gerente de la Red de Solidaridad Social o quién haga sus veces, y
- El Alto Comisionado para la Paz o quien haga sus veces.

<sup>64</sup> Corte Constitucional. “Sentencia T-025 de 2004”. Bogotá D.C-Colombia. Enero 22 de 2004. Magistrado Ponente: Manuel José Cepeda Espinosa. Anexo 5. Pág. 229-230.

2. Decreto 501 de 1998 referido al Fondo Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia, a las funciones del Consejo Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia, entre otras.

3. El Decreto 2569 de 2000, para crear el Registro Único de Población Desplazada, que tendría como objetivo identificar a la población desplazada.

Dicen Rodríguez Garavito y Rodríguez Franco (Cf.2009) que ninguno de los documentos CONPES ni la Ley 387 de 1997 resultaban ser un avance significativo para la solución de la problemática, por lo que el *statu quo* se mantenía y evidenciaba la dificultad del gobierno para solucionar el problema, ya que no resolvía la situación en la que se encontraba la población desplazada. Es por consiguiente que aparece la CC como jugador con poder de veto institucional colectivo que comienza a identificar las problemáticas que aquejaban a la población desplazada. En este orden de ideas

La Corte Constitucional vendría a jugar el papel de evaluadora y coordinadora de la política pública y a desencadenar, por medio de su Sentencia T-025 y sus autos de seguimiento, un proceso que alteraría la percepción y el tratamiento del desplazamiento forzado (Rodríguez Garavito & Rodríguez Franco, 2009, pág. 24).

La anterior inestabilidad política afecta la estructura de la política pública para la población desplazada. Cuando la CC comienza a revisar la política pública nacional sobre desplazamiento forzado en el año 2004, encuentra que la imposibilidad de cambiar el *statu quo* perturbaba la política pública desde factores tales como: la escasez de recursos, seguido de la falta de cobertura en los programas y proyectos destinados para esta población, a lo que se suma que las autoridades públicas no coordinan entre sí lo concerniente a una adecuada formulación e implementación de la política, además de la dispersión de las responsabilidades de cada autoridad pública encargada de la problemática. Por otro lado, se encuentra que la población víctima del desplazamiento forzado no tiene una participación activa en la formulación de la política pública, hay soluciones a corto plazo, poca preparación de los funcionarios para atender el problema, falta de programas y proyectos, ausencia de mecanismos de seguimiento, inexistencia de un enfoque diferencial, falta de

indicadores de resultado, entre otras cosas que evidenciaban la dificultad del gobierno para solucionar el problema<sup>65</sup>.

El diagnóstico que encuentra la CC para el año 2004 no era el mejor, se hallaba un sinnúmero de causas y consecuencias que generaban las situación de vulnerabilidad en la que se encontraba la población en situación de desplazamiento, por lo que la CC activa el mecanismo del veto y dicta tres órdenes centrales en el año 2004 para superar los problemas identificados y modificar el statu quo en medio de la inestabilidad política:

1. La creación de un plan de acción para superar el estado de cosas inconstitucional, ante la ausencia de políticas públicas sobre el desplazamiento.
2. La realización de todos los esfuerzos posibles para conseguir el presupuesto.
3. La garantía del goce efectivo del contenido esencial de los derechos básicos de la población desplazada (Cf. Rodríguez Garavito & Rodríguez Franco, 2009).

Solamente la declaración del ECI trajo como consecuencia que los actores encargados de atender el problema debían tomar los correctivos necesarios para cumplir sus compromisos con la población desplazada, de manera que se pudiera superar dicho estado. Aunque los grupos al margen de la ley, en especial los paramilitares y las guerrillas (ELN y FARC), eran los principales actores causantes del problema del desplazamiento forzado, se sumaban otros actores responsables de causar el problema, quienes eran a su vez los responsables de atender la problemática, tal como lo muestra la Sentencia T-025 de 2004 en la cual las demandas eran dirigidas para.<sup>66</sup>

1. La Red de Solidaridad Social.
2. El Departamento Administrativo de la Presidencia de la República.
3. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

---

<sup>65</sup>ibíd., págs. 245-246.

<sup>66</sup>ibíd., págs. 30-31

4. Los Ministerios de Salud y del Trabajo y Seguridad Social (hoy Ministerio de Protección Social).
5. El Ministerio de Agricultura.
6. El Ministerio de Educación.
7. El INURBE.
8. El INCORA.
9. El SENA.
10. Administraciones municipales y departamentales.

Ninguna de las anteriores autoridades públicas cumplían con las obligaciones correspondientes para con la población desplazada, puesto que no daban respuesta a las demandas de esta<sup>67</sup>.

En ese orden de ideas, la CC para el año 2004 se estaba convirtiendo durante el proceso de identificación de las problemáticas de la política pública de desplazamiento forzado en un jugador con poder de veto institucional colectivo, que exige tomar medidas concretas para la elaboración de una adecuada política pública nacional sobre desplazamiento forzado, ya que el *statu quo* inoperante permanecía a pesar de la existencia de la Ley 387 de 1997 y los documentos CONPES. Es por esto que, ante la situación en la que se encontraba la población afectada, la CC como jugador con poder de veto dicta ordenes en la Sentencia T-025 de 2004 y posteriormente en los autos de seguimiento de 2004 a 2008, que “están dirigidas a que se adopten decisiones que permitan superar tanto la insuficiencia de recursos, como las falencias en la capacidad institucional”<sup>68</sup>. La CC emitió órdenes puntuales al CNAIPD, ya que este era el encargado de formular la política pública, para que como órgano encargado superara la escasez de recursos que se había convertido en una de las causas centrales que impedían la ejecución de la política.

---

<sup>67</sup> Corte Constitucional 2004, Óp. cit. Págs., 30-31.

<sup>68</sup> Corte Constitucional 2004, Óp. cit., Pág.8

César Rodríguez Garavito y Diana Rodríguez Franco (Cf.2010), resaltan cómo después de la CC haber dictado la Sentencia T-025 de 2004, el CNAIPD vuelve y retoma su papel como organismo encargado de formular la política (Acnur, 2007, pág. 349, citado por, Rodríguez Garavito y Rodríguez Franco). Al respecto dicen estos autores, “Desde ese momento, asumió el liderazgo en el diseño de las políticas públicas, y se convirtió en la instancia de seguimiento del avance y los obstáculos en el cumplimiento de lo ordenado por la Corte”. (Rodríguez Garavito & Rodríguez Franco, 2010, pág. 154).

En el anterior contexto, resalta la CC el papel de la Red de Solidaridad Social en la atención de la población desplazada, cuya función es propiciar que se mejore la calidad de vida de esta población, por ende debe generar acciones efectivas para la protección de sus derechos, en especial de aquellos que son más vulnerables<sup>69</sup>.

Debido a que las fallas de la política pública obedecían a problemas estructurales, generando inestabilidad política, la CC dicta posterior a la sentencia T-025 de 2004 los autos de seguimiento que para el año 2008 se podían dividir en tres fases, como lo muestra Rodríguez Garavito y Rodríguez Franco (Cf.2010):

1. 2004-2006, en este periodo se trata dar solución a problemas como: la coordinación general del sistema de atención a la población desplazada, al sistema de registro y caracterización de esta población, escasas presupuestal de la política de atención a los desplazados y la falta de indicadores.
2. Del 2007 a mediados del 2008, los autos tenían que ver con la ausencia de indicadores y mecanismos de evaluación para ver el avance de cada entidad del SNAIP, por un lado, y el goce efectivo de los derechos de la población desplazada por el otro.
3. Tercera fase a mediados del 2008, en los cuales se vigilaba más de cerca al Gobierno Nacional debido a que no se superaba el ECI.

Por tanto, los autos de seguimiento sumados a la Sentencia T-025 de 2004, se convertían, como lo llama César Rodríguez, en mecanismos de desbloqueo:

---

<sup>69</sup> Corte Constitucional. “Sentencia T-025 de 2004”. Bogotá D.C-Colombia. Enero 22 de 2004. Magistrado Ponente: Manuel José Cepeda Espinosa. Anexo 4. Pág.209.

En general, las reacciones inmediatas del Estado a la T-025 muestran que la sentencia remeció, por lo menos parcialmente, la inercia institucional en temas como el presupuesto dedicado a la atención a los desplazados, la reactivación del inoperante sistema de coordinación interinstitucional, y la expedición de algunos programas de emergencia. (Rodríguez Garavito & Rodríguez Franco, 2010, pág. 51).

Los autos de seguimiento a su vez impulsaron la creación de programas y proyectos, que eran identificados por la CC como una de las falencias de la política pública, ejemplo de ello se puede ver en el Auto 06 Octubre de 2008 en la quinta orden, que le exige a los siguientes actores: Director de Acción Social, Ministro del Interior y de Justicia, Directora del ICBF, Ministra de Educación, Ministro de la Protección Social y al Ministro de Defensa, crear proyectos dirigidos a los niños que eran identificados por la CC como parte de la población desplazada más vulnerable. Allí se ordena crear un Proyecto Piloto de Atención a la Niñez y Adolescencia en situación de desplazamiento en Cartagena, Arauca, Sincelejo, Quibdó, Tumaco, Buenaventura, Bucaramanga, Bogotá. Medellín, Policarpa, Florencia, San José del Guaviare<sup>70</sup>.

Lo que estaba haciendo la CC con la Sentencia T-025 de 2004 y los Autos de seguimiento era sacudir, en el marco de la inestabilidad política, a todo el aparato estatal, ante la inestabilidad del gobierno. Esto tuvo efectos directos sobre las acciones del Estado, en busca de dar solución a las fallas que permitían identificar el momento en que se encontraba la problemática, debido a causas como la nula coordinación entre las autoridades encargadas de atender el problema, sobre el cual la CC tuvo un gran impacto. Por ejemplo, en la coordinación del SNAIPD, éste adoptó.

El Plan Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada, a través del Decreto 250 de 2005, que actualizó el plan anterior (Decreto 173 de 1998). La T-025 identificó como una de las falencias del sistema la ausencia de instrumentos adecuados en manos de Acción Social para ejercer una coordinación efectiva respecto de las demás instituciones integrantes del SNAIPD. (Rodríguez Garavito & Rodríguez Franco, 2010, pág. 155).

---

<sup>70</sup> Corte Constitucional, Auto 251 del 06 de Octubre 2008. Magistrado Ponente: Manuel José Cepeda Espinosa. Pág. 285-289.

Referente a la anterior causa del problema identificada por la CC, que impedía el buen desarrollo de la política pública y que afectaba otra causa del problema como la escasez de recursos, el Ministerio emprendió acciones para ayudar a superar las falencias de la coordinación.

En el informe de seguimiento enviado a la Corte a finales del año 2008, el Ministerio presentó lo que calificó como avances en materia de coordinación y compromiso de las entidades territoriales. Según dicho informe, el trabajo del Ministerio con las entidades territoriales ha llevado al aumento del presupuesto que éstas dedican a la atención de la población desplazada. (Rodríguez Garavito & Rodríguez Franco, 2010, pág. 160)

De acuerdo con lo anterior, ante una de las falencias resaltada por la CC como es la falta de coordinación entre las autoridades encargadas del problema del desplazamiento forzado, que a su vez tiene efectos sobre el presupuesto, como ya se señaló, la CC emprendió acciones que generaron la creación del Plan Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada y un aumento “de comités territoriales, los organismos especializados que, a pesar de haber sido ordenados por la Ley 387 de 1997, seguían sin ser conformados en 2004, cuando fue expedida la sentencia T-025” (Rodríguez Garavito & Rodríguez Franco, 2010, págs. 161-162).

Pero sin duda alguna, una de las causas a la cual la CC le quería dar solución era la referida a la escases de recursos. Para la CC era prioritario resolver el problema presupuestal, por ende, se debía realizar un mayor esfuerzo en materia de recursos, con el fin de garantizar que se lograra un mayor nivel de protección para la población desplazada y de este modo se pudiera ejecutar la política pública. En el Auto 177 de 2005 se señala que en un informe presentado por la ACNUR se aludía a que el Gobierno Nacional estaba teniendo un mayor compromiso en lo que tenía que ver con el presupuesto. Al respecto decía ACNUR.

La Sentencia ha generado un mayor compromiso presupuestal por parte del gobierno central y ha propiciado avances iniciales en relación con autoridades locales, por lo menos en materia normativa, al establecerse en el artículo 58 de la Ley 921 de 2004 que las entidades responsables de la Atención Integral de la Población Desplazada por

la Violencia en los niveles nacional, departamental, municipal y distrital, darán prioridad en la ejecución de sus respectivos presupuestos a la atención de la población desplazada por la violencia, de acuerdo con el plan diseñado por el Gobierno Nacional en desarrollo de la sentencia T-025 proferida por la Honorable Corte Constitucional<sup>71</sup>.

En el Auto 218 de 2006, referente a esta causa, se menciona cómo desde la Sentencia T-025 de 2004 se han presentado informes sobre los avances en la consecución del presupuesto, “El último estimativo efectuado por el DNP ha evolucionado de 4.7 a 5.1 billones de pesos para atender a la población desplazada hasta diciembre de 2005”<sup>72</sup>. Así mismo, otras entidades habían logrado aumentar los recursos para atender a la población desplazada, aunque no se podía desconocer que a pesar de los esfuerzos los recursos seguían siendo bajos para atender a la población en situación de desplazamiento.

Otra de las injerencias que logró la CC en medio de la inestabilidad política fue incluir más actores en la política pública, tanto del sector público como privado, y con ellos abrir espacios de discusión, actores que participaban en los escenarios que abría la CC para discutir el problema del desplazamiento forzado en las audiencias de seguimiento, a lo que se le sumó la participación de la población desplazada, la cual era muy baja en la política pública de desplazamiento forzado inicialmente diseñada por el Estado.

Rodríguez Garavito (Cf. 2009) resume los Autos más importantes del periodo 2004 a 2008, en los cuales la CC identificaba el problema del desplazamiento forzado y a la par buscaba dar solución a las causas que generaban o acentuaban el problema (incluso solucionar las mismas problemáticas de la política pública), y se convertían en posibles soluciones para superar el ECI. Todo esto era también la clara evidencia de la inestabilidad política generada por la incapacidad del gobierno para solucionar el problema del desplazamiento forzado, lo cual permite que la CC actúe como jugador con poder de veto, para modificar el statu quo o estado actual de cosas.

1. El Auto 185 de 2004 revisaba como venía trabajando el SNAIPD, ya que se encontraba que este sistema no ejecutaba de manera completa los programas y proyectos. En este

---

<sup>71</sup> Corte Constitucional, Auto 177 de 2005. Magistrado Ponente: Manuel José Cepeda Espinosa. Págs.6-9.

<sup>72</sup> Corte Constitucional, Auto 218 de 2006. Magistrado Ponente: Manuel José Cepeda Espinosa. Pág.15.

mismo Auto la CC realiza un cuestionario sobre los derechos que debían restablecerse a la población desplazada y que serían guía para los posteriores indicadores.

2. Para el año 2005, se resaltan los siguientes autos: Auto 176 de 2005, donde se revisa si se han superado las fallas estructurales que impedían la ejecución de la política pública y el cumplimiento de las órdenes referente al presupuesto, en lo cual había avances pero que aún no superaban el ECI. Auto 177 de 2005, donde se revisa cómo el Ministerio del Interior promueve la coordinación “la Corte constata un cumplimiento muy precario de la orden por parte del Ministerio, surgido de una escasa implementación de los principios de descentralización, coordinación, concurrencia y subsidiariedad” (Rodríguez Garavito, 2009, pág. 456). Y por último el Auto 178 de 2005, en el cuál se revisa cada aspecto que la CC identificó que generaba el ECI y dicta ordenes al respecto.

3. Para el año 2006, el Auto 218 del mismo año revisa lo ordenado en los autos del 2005, en los que se constata que un existe un ECI, y encuentra 10 fallas que impiden que la política se ejecute, por lo que dicta nuevas órdenes.

4. Para el año 2007, el Auto 109 de 2007, en el cual se crean los indicadores para el goce efectivo de los derechos.

5. Por último, en el año 2008, el Auto 116 de 2008, donde se ajustan los indicadores en los que hay vacíos por parte del gobierno, especialmente en los de verdad, justicia y reparación.

Teniendo en cuenta la Sentencia T-025 de 2004 y sus autos de seguimiento del periodo 2004-2008, la CC una vez identifica varios factores relacionados al problema del desplazamiento forzado, a los problemas de la política pública, y con sus órdenes puntuales sobre cada falla identificada en ésta, busca modificar el statu quo -aprovechando la inestabilidad política existente- al definir posibles soluciones, lo que llevó a que se crearan “12 componentes de la política pública y 5 enfoques diferenciales”. (García Jaramillo, 2011, pág. 100)

Concluyamos, entonces, que, para que la acción institucional cambiara sobre el desplazamiento forzado, las soluciones para el cambio del *statu quo* debían ir desde definir metas para los programas y componentes a cargo de cada entidad, adoptar e implementar indicadores de resultado para los programas y componentes de atención a la población desplazada, diseñar e implementar mecanismos e instrumentos específicos de coordinación, hasta desarrollar mecanismos de evaluación y seguimiento que permitan medir de manera permanente el avance, todos estos elementos que se hicieron visibles por parte de la CC en su identificación del problema público del desplazamiento forzado y en la visibilización de las fallas de la política pública como pronunciadoras del problema del desplazamiento forzado en el periodo aquí estudiado.

### **3.2.1.2 Inestabilidad política en la definición del problema de la política pública nacional de desplazamiento forzado en el periodo 2004-2008.**

En este apartado se analiza la inestabilidad política con relación al papel de la CC en la definición del problema de la política pública nacional de atención integral a la población desplazada en el periodo comprendido entre los años 2004 y 2008. Para ello se tiene en cuenta dimensiones de la definición del problema como: la duración del problema del desplazamiento forzado, la población víctima del desplazamiento, los actores responsables del problema, los actores que definen el problema, las definiciones que dan los actores al problema, las deliberaciones en relación con el problema del desplazamiento forzado y algunas alternativas de solución.

Más que mostrar una serie de definiciones que existen en torno al desplazamiento forzado se muestra el panorama con que se encuentra la CC antes de la sentencia T- 025 de 2004, y que de acuerdo al *statu quo* que generaba inestabilidad política, permite a la CC intervenir como jugador con poder de veto institucional en la definición del problema de la política pública nacional de desplazamiento forzado, lo que llevaría a la CC a tomar decisiones puntuales que involucraban lineamientos generales para definir el problema del desplazamiento forzado, teniendo en cuenta que “Con 2 o 3 millones de afectados [para esos años], Colombia tiene la mayor cifra de desplazados internos del hemisferio

occidental, y la segunda población desplazada del mundo después de Sudán” (ACNUR, 2007, pág. 8).

El desplazamiento forzado hace que las personas, en su mayoría mujeres cabeza de familia, niños, personas de la tercera edad, indígenas y afrodescendientes se vean obligadas a dejar su lugar de residencia, pues se ven forzadas a migrar a otro lugar dentro del territorio Colombiano para huir de la violencia generada por el conflicto armado interno en Colombia<sup>73</sup>. A continuación se presentan algunos antecedentes a la definición que hace la CC sobre el problema del desplazamiento forzado, recogidos por esta en su jurisprudencia.

Esta condición de desplazamiento y vulneración de los derechos fue reconocida en el artículo 1 de la Ley 387 de 1997, en el cual dice:

Es desplazado toda persona que se ha visto forzada a migrar dentro del territorio nacional abandonando su localidad de residencia o actividades económicas habituales, porque su vida, su integridad física, su seguridad o libertad personales han sido vulneradas o se encuentran directamente amenazadas, con ocasión de cualquiera de las siguientes situaciones: Conflicto armado interno, disturbios y tensiones interiores, violencia generalizada, violaciones masivas de los Derechos Humanos, infracciones al Derecho Internacional Humanitario u otras circunstancias emanadas de las situaciones anteriores que puedan alterar o alteren drásticamente el orden público. (Resaltado fuera de texto)<sup>74</sup>.

El problema público del desplazamiento forzado lleva muchos años afectando a la población colombiana sin que se dé un cambio significativo en el statu quo para resolver dicha problemática. Este problema está asociado y acentuado, por ejemplo, a los recursos limitados para la política pública, ya que las inversiones del gobierno han sido insuficientes, según el Departamento Nacional de Planeación.

(...) Durante 1997 y 1998, período donde se realizaron las mayores inversiones, el gasto total para asistencia a desplazados asciende a US 60 millones. Si se tiene en cuenta que para el período de 1995-1999 se reportaron alrededor de 700 mil

---

<sup>73</sup> Corte Constitucional 2004, Óp. cit. Pág. 34.

<sup>74</sup> *Ibíd.*, pág. 85.

desplazados, esta inversión equivale aproximadamente a 856 mil pesos por familia, mientras que las transferencias de la nación a los municipios ascienden a 255 mil pesos por familia para 1997<sup>75</sup>.

En el periodo 2000-2002, como antecedente al periodo investigativo aquí abordado, en el país seguían aumentando a gran escala el número de desplazados, pues “el territorio colombiano concentraba el 43,9% del total de grupos familiares desplazados incluidos en el RUPD” (Comisión de Seguimiento, 2008c, pág. 34), como consecuencia de las masacres, bombardeos y otro tipo de acciones violentas en contra de la población colombiana, sumada a la poca reacción estatal que generaba inestabilidad política, cuando la magnitud de la problemática evidenciaba una grave situación de violación de derechos humanos. Las cifras eran alarmantes desde 1993 al 2008.

Los periodos que señalan la ocurrencia de masacres como causa principal de su desplazamiento guardan una cierta relación con los periodos de comisión de masacres y ejecuciones en el país. En efecto, las cifras publicadas por el observatorio de Derechos Humanos del Programa Presidencial de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario permiten concluir que entre enero de 1993 y agosto de 2008 en Colombia se registró oficialmente la ocurrencia de 1.587 masacres con un saldo total de 8.730 víctimas. Del total de masacres 613 (38,6%) tuvieron lugar entre enero de 1993 y diciembre de 1998; 844 (53,2%) entre enero de 1999 y diciembre de 2004, y 130 (8,2%) entre enero de 2005 y agosto 30 de 2008. (Comisión de Seguimiento, 2008c, pág. 25).

Según la Comisión de Seguimiento (Cf.2008c) el desplazamiento forzado masivo en este periodo se incrementó por la agudización del conflicto armado, ya que se introduce un factor de desigualdad y de inseguridad, provocándose así el aumento del desplazamiento forzado, en especial de la población campesina, los que se producen de zonas rurales hacia los cascos urbanos de cada municipio, a donde las gentes huyen de los bombardeos y ametrallamientos indiscriminados, de las agresiones de los grupos guerrilleros y otros actores que hacen parte del conflicto armado, convirtiéndose así el desplazamiento forzado

---

<sup>75</sup> Corte Constitucional. “Sentencia T-025 de 2004”. Bogotá D.C-Colombia. Enero 22 de 2004. Magistrado Ponente: Manuel José Cepeda Espinosa. Anexo 5. Pág.246.

en la máxima expresión de la crisis humanitaria y de las violaciones de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario en Colombia, como consecuencia de las amenazas, el miedo y las masacres.

Era tanto la magnitud del problema, que se agudizaba cada vez más sin que los documentos CONPES de 1995 y 1997, los Decretos y la Ley 387 de 1997 pudieran resolverlo y proteger los derechos de esta población -lo que afectaba toda la estructura de la política pública- que se hacían evidente cuando se miraban las cifras “El 92% de la población desplazada presenta necesidades básicas insatisfechas (NBI), y el 80% se encuentra en situación de indigencia. Igualmente, el 63,5% de la población desplazada tiene una vivienda inadecuada, y el 49% no cuenta con servicios idóneos” (Rodríguez Garavito & Rodríguez Franco, 2010, págs. 43-44). Cifras éstas que extienden el problema del desplazamiento forzado cuando se mira también la situación alimentaria, el acceso a la educación y el tema de la salud, que cuestionaban la definición tradicional del problema como un asunto de asistencia social, para comenzar a definirlo en términos de derechos humanos.

Era entonces evidente que había una incapacidad por parte del gobierno para dar solución al problema, lo que lleva a la CC a ser protagonista como jugador con poder de veto colectivo institucional. La CC para el año 2004 tenía claro que para cambiar el statu quo en la problemática era necesario definir una política pública nacional adecuada para la población desplazada.

Según lo anterior, tal cual lo subraya la Sentencia T-025 de 2004, se debían redefinir aspectos como: la prevención, la protección y la estabilización socioeconómica de la población desplazada. Para ello era necesario corregir aspectos puntuales de la política pública como la cobertura, la cual era insuficiente “esa insuficiencia de cobertura es un fenómeno presente en todos los componentes de la respuesta institucional al fenómeno del desplazamiento”<sup>76</sup>. A lo cual se suma que para el año 2008 como ya se mencionó se presenta la necesidad de definir una política pública con enfoque diferencial, en especial para las mujeres y los niños, declarados por la CC como la población más vulnerable dentro

---

<sup>76</sup> *Ibíd.*, pág. 257.

de la población desplazada. Esto debido a que, por ejemplo, los niños y las niñas en medio del conflicto armado se encuentran expuestos a los siguientes riesgos.

(i) de ser víctimas de crímenes individual y deliberadamente cometidos contra su vida e integridad personal por los actores armados, (ii) de reclutamiento forzado por los grupos armados ilegales, (iii) de ser víctimas inusitadamente frecuentes de minas antipersonal y material bélico sin explotar, (iv) de ser incorporados a los comercios ilícitos que soportan a los grupos armados ilegales, (v) de ser víctimas de los alarmantes patrones de violencia sexual contra niñas y adolescentes –y también contra niños-, y (vi) de soportar las estrategias de control social de los grupos armados ilegales que operan en amplias zonas del país, las cuales llevan implícitas pautas de control que restringen y ponen en riesgo a los menores de 18 años-, riesgos que a su vez obran como causa del desplazamiento forzado suyo, de sus familias y sus comunidades, según se ha demostrado en forma prístina ante esta Corporación <sup>77</sup>.

En relación con lo anterior, deduce la CC en la Sentencia T-025 de 2004 que la situación de millones de desplazados consistía, como ya se ha dicho, un ECI que constituye una razón de peso para cambiar el *statu quo*. Esta definición resalta la deficiencia de la hasta entonces política pública nacional del desplazamiento forzado y obligaba al Estado a redefinir esta política, de tal modo que la población desplazada recibiera una atención integral, para lo cual se debía dar “la restitución de los derechos afectados por el crimen, la indemnización de los daños y perjuicios sufridos con motivo del mismo, mecanismos individuales de rehabilitación, medidas de satisfacción de alcance general, y garantías de no repetición de las atrocidades.” (Comisión de Seguimiento., 2008b, pág. 7).

Cabe anotar que la sentencia T-025 de 2004 no fue la primera vez en la que la CC participó en la definición del desplazamiento forzado, ya que lo hizo también en el año 1997 con la sentencia T-227.

En esa sentencia se precisa por primera vez que la condición de desplazado interno no depende de la certificación que de esa situación haga una autoridad estatal, sino que

---

<sup>77</sup> Corte Constitucional, Auto 251 06 de Octubre de 2008. Magistrado Ponente: Manuel José Cepeda Espinosa. Pág.12.

está determinada por la presencia de dos elementos objetivos esenciales: i) la coacción que obliga al desplazamiento, y ii) que ese desplazamiento se realice dentro de las fronteras del Estado<sup>78</sup>.

La Sentencia T-227 de 1997 fue el punto de partida con el que la CC comienza a participar en la definición en torno a desplazamiento forzado, igualmente en la Sentencia SU-1150 de 2000, en la cual toma acciones para proteger a los demandantes, además de manifestarse sobre la política pública y los actores encargados de esta, y en el año 2003 con el fallo de la tutela T-602 en la que resalta que el Estado debe iniciar acciones en pro de esta población y realizarlo de forma diferencial. En toda esta jurisprudencia la CC definió conceptos fundamentales, como cuando cesa la condición de desplazado, la reparación, la vulnerabilidad y el principio de no regresividad.

Para el año 2004 con la Sentencia T-025 del mismo año la CC participa una vez más en la definición del problema del desplazamiento forzado y define a la población desplazada como sujeto de derechos, insertando un cambio sustancial en el statu quo desde el momento que declara que la situación en la que se encuentra esta población víctima del desplazamiento forzado es un ECI. Rodríguez Garavito resalta que, al definir la CC la situación de los desplazados como un ECI, se pueden puntualizar tres funciones de dicha declaratoria (Cf. Rodríguez Garavito, 2009)

1. Función jurídica y política cuyo rasgo fundamental es la figura de orientación pragmática. Lo que se busca es impulsar que el Estado realice las acciones suficientes para llevar a cabo una adecuada política pública, es decir, “ECI tiene una finalidad pragmática, esto es, resolver un problema concreto –en este caso, la violación de derechos de las personas desplazadas–, antes que una finalidad de denuncia”. (Rodríguez Garavito, 2009, pág. 438).
2. La función de proceso de seguimiento, de manera que sea eficaz e impulse a que los actores públicos y privados que se encuentran involucrados en la problemática

---

<sup>78</sup> Corte Constitucional Colombiana. “Sentencia T-025 de 2004”. Bogotá D.C. Enero 22 de 2004. Magistrado Ponente: Manuel José Cepeda Espinosa. Anexo 4. Pág. 204.

promuevan un proceso de colaboración. Como se ha visto, con la sentencia la CC ha llevado a cabo un seguimiento a cada una de las órdenes.

3. Y por último, tiene un carácter excepcional. Este carácter implica tres razones. Primero, la intervención de la CC en políticas públicas cuando por lo general este campo involucra al gobierno y al congreso. Segundo, “la Corte Constitucional, como cualquier otro tribunal, tiene capacidades institucionales limitadas para acometer los procesos de seguimiento exigentes que son indispensables para que los ECI no sean letra muerta” (Rodríguez Garavito, 2009, pág. 438). Y tercero, desde el campo político dicha declaratoria trae un costo para la CC, ya que para empezar dicha declaratoria resalta el fracaso de las políticas gubernamentales.

La declaratoria del ECI era sólo el paso hacia un pequeño cambio de la definición de la condición de las personas desplazadas, el cambio sustancial radicaba en convertir la política pública para la población desplazada en Colombia como una política con enfoque de derechos, por tanto, el desplazamiento forzado ya no era sólo un desastre natural, cuya consecuencia se le atribuía al conflicto armado, sino que era una grave situación de vulnerabilidad de derechos y una crisis humanitaria.

Con la intervención de la CC en la definición de esta problemática, con enfoque de derechos, se convertía así en un gran avance para el reconocimiento de la magnitud del problema, que refuerza la imagen del desplazamiento forzado interno como un problema social, pero ante todo.

Se puede decir, rompe el consenso manufacturado de una serie de gobiernos y prácticas institucionales que frente al problema del desplazamiento sólo ofrecen conceptualizaciones restringidas por dinámicas y racionalidades administrativas y que desencadenan en respuestas de política pública de impacto rápido. (Jaramillo Marín, 2007, pág. 330)

La población desplazada debido a su situación de víctima, es estigmatizada social y políticamente, sumándole a esto que sus derechos son vulnerados sistemáticamente y por ende no hay garantía permanente de los mismos. Por tanto, la CC dice al respecto que las

personas desplazadas deben recibir un trato preferente, a lo que se le suma que el Estado debe adoptar un enfoque preventivo del desplazamiento forzado, que es resaltado de nuevo en el Auto 06 de octubre del 2008, en el que se dice que de acuerdo a los compromisos internacionales (referente al derecho internacional de los derechos humanos y al derecho internacional humanitario) se obliga al Estado a adoptar un enfoque preventivo.

Tales obligaciones internacionales, sintetizadas en los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos, consisten en que. (a) “Todas las autoridades y órganos internacionales respetarán y harán respetar las obligaciones que les impone el derecho internacional, incluidos los derechos humanos y el derecho humanitario, en toda circunstancia, a fin de prevenir y evitar la aparición de condiciones que puedan provocar el desplazamiento de personas” – Principio 5-; y (b) “Todo ser humano tendrá derecho a la protección contra desplazamientos arbitrarios que le alejen de su hogar o de su lugar de residencia habitual” –Principio 6-<sup>79</sup>.

La CC, además de actor, se convirtió en un escenario institucional importante de discusión sobre el desplazamiento forzado. En el escenario jurídico, se abren espacios de discusión para la definición del problema de la política pública, que involucraba actores tanto públicos como privados, pero que a su vez obligaba a las diversas instituciones a rendir cuentas sobre las acciones para la intervención del problema del desplazamiento forzado. La deliberación referente a este problema se ampliaba así a una gran gama de actores, en especial de gran interés para la CC, entre ellos la misma población desplazada. En ese sentido se abrieron “los espacios de participación para los desplazados creados como resultado de la sentencia. (La Mesa Nacional y las mesas locales de población desplazada” (Rodríguez Garavito & Rodríguez Franco, 2010, pág. 61)

La intervención de la CC, sumada a esos espacios de discusión, permitía identificar los participantes y las responsabilidades en la definición del problema del desplazamiento forzado. Esto era importante, ya que era necesario identificar las autoridades encargadas de superar el problema para lograr un cambio sustancial en el statu quo de la política pública.

---

<sup>79</sup> Corte Constitucional, Auto 251 06 de octubre de 2008. Magistrado Ponente: Manuel José Cepeda Espinosa. Pág.2-10.

Algunos actores que han participado en estos escenarios de discusión referentes al desplazamiento forzado, como son las audiencias, fueron en el periodo estudiado la Procuraduría General de la Nación, Acción Social, el Departamento Nacional de Planeación, entidades y ministerios responsables de la política, ACNUR y OIM. Muchos de los aquí citados han realizado informes sobre las acciones del Estado en relación con lo ordenado por la CC, otros han participado claramente en la definición de aspectos importantes en la política pública, como es el caso de los indicadores, ejemplo de esto es el Auto 109 del 2007 en los que participaron actores como: ACNUR, el Procurador general, la Defensoría del pueblo y la Comisión de Seguimiento, quienes presentaban sus apreciaciones en torno a los indicadores propuestos por el gobierno.

Otro punto importante en la definición del problema era el factor tiempo. Por un lado, este era también una falla que generaba la inestabilidad de la política pública, ya que prolongaba la duración del problema. Es por esto que en las órdenes de la CC, el tiempo se convertía en un factor esencial, que no sólo medía el tiempo en que se debe resolver el problema a partir de las diferentes alternativas de solución, sino además, las relaciones de poder de los actores responsables de llevar las acciones a cabo. Por ejemplo, esto se puede notar en el Auto 09 de febrero de 2005, en el cual la CC le ordena al Consejo Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia.

A más tardar el 31 de Marzo del 2004, (i) precisar la situación actual de la población desplazada inscrita en el Sistema Único de Registro, determinando su número, ubicación, necesidades y derechos según la etapa de la política correspondiente; (ii) fijar la dimensión del presupuesto que es necesario para cumplir con la política pública encaminada a proteger los derechos fundamentales de los desplazados; (iii) definir el porcentaje de participación en la apropiación de recursos que corresponde a la Nación, a las entidades territoriales y a la cooperación internacional; (iv) indicar el mecanismo de la consecución de tales recursos, y (v) prever un plan de contingencia para el evento en que los recursos provenientes de las entidades territoriales y de la

cooperación internacional no lleguen en la oportunidad y en la cuantía presupuestada, a fin que tales faltantes sean compensados con otros medios de financiación<sup>80</sup>.

Como el anterior tipo de órdenes, se encuentran otras en los autos del año 2004 al 2008, que en muchos casos no han sido cumplidos completamente, es por eso que para el año 2008 no había un gran avance en el cambio de modificación del statu quo con respecto a la política pública nacional de desplazamiento forzado.

Como se anotó anteriormente, la CC comenzó a participar en la definición del problema desde 1997, pero sin duda la mayor intervención fue en el año 2004 con la Sentencia T-025, cuya participación no termina ahí, debido a que la CC siguió definiendo y presentando alternativas de solución, en las que se medían a su vez las relaciones de poder con los demás jugadores con poder de veto. Los Autos de seguimiento se convirtieron en el mecanismo por el cual la CC buscaba modificar el statu quo, aprovechando la inestabilidad política para actuar como jugador con poder de veto y generar cambios en lo institucional. Esto se puede ver reflejado en algunos Autos:

1. En el Auto 185 de 2004 la CC define cuatro niveles de cumplimiento de la orden central de la Sentencia T-025 de 2004: Incumplimiento, cumplimiento bajo, cumplimiento medio y cumplimiento alto. El primer nivel cuando no se ha cumplido con las acciones necesarias para que la población desplazada goce efectivamente de sus derechos; el segundo nivel se refiere al hecho de que los programas y proyectos cobije sólo a una parte de la población desplazada, sumado a que las acciones no se realicen de manera oportuna; el tercer nivel trata cuando los programas y proyectos cobije entre una tercera y dos terceras partes a la población desplazada. Y el último nivel es cuando los programas y proyectos benefician a más de las dos terceras partes de la población (Cf. Rodríguez Garavito, 2009).
2. Seguidamente en el Auto 178 de 2005 ordena medidas que se convierten en posibles soluciones para superar el ECI. Realizó ordenes al Director de la Red de Solidaridad, al Consejo Nacional de Atención a la Población Desplazada por la Violencia, a los Ministros del Interior y de Justicia y de Defensa Nacional, así como al Director del Programa

---

<sup>80</sup> Corte Constitucional, Auto 09 de febrero de 2005. Magistrado Ponente: Manuel José Cepeda Espinosa. Pág.1-2.

Presidencial para los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario al Ministro de la Protección Social y a la Directora del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, a la Ministra de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, a la Ministra de Educación Nacional; debido a que el cumplimiento de las acciones adelantadas por estos actores era bajo<sup>81</sup>.

3. En el Auto 218 de 2005, la CC aborda nuevos temas que no se habían definido en los autos anteriores estos son:

La atención a los miembros de la población desplazada como víctimas del conflicto, de forma diferenciada frente al resto de la población bajo la línea de pobreza, (ii) la inclusión de criterios diferenciales de atención para personas desplazadas en situación de particular vulnerabilidad por razones de identidad étnica, género, edad, etc., y (iii) la prevención del desplazamiento, incluso en situaciones en las que éste puede darse por acciones legítimas de la Fuerza Pública. (Rodríguez Garavito, 2009, pág. 458)

4. En el Auto 109 de 2007, se precisan los indicadores, dividiéndose en indicadores de goce efectivo de derechos, complementarios y sectoriales. Pero debido a que se detectaron vacíos en estos, específicamente en el Auto 233 de 2007, la CC presenta una nueva lista en relación con la división de los indicadores “en relación con 10 puntos, esto es, los derechos a la vida, la integridad personal, la libertad, la vivienda, la salud, la educación, la alimentación, la generación de ingresos, la identidad y la estabilización socioeconómica” (Rodríguez Garavito, 2009, pág. 459). Lo mismo ocurrió en el Auto 116 de 2008, en el que se sigue ajustando estos.

Los anteriores Autos son ejemplo de cómo la CC activa el mecanismo del veto ante la inestabilidad política y por ende se convierte en un jugador con poder de veto importante en la definición del problema referente al desplazamiento forzado, Con su intervención ha abierto espacios para la negociación, colaboración y deliberaciones de múltiples actores involucrados para un cambio sustancial en la política pública, realizó ordenes puntuales que debían en muchos casos ser traducidas en proyectos y acciones por parte de las instituciones que deberían atender la problemática y con ello visibilizó que el problema de

---

<sup>81</sup> Ver Auto 178 de 2005, pag.12.13.14.15, 16, 17,18.19.

desplazamiento forzado no sólo obedecía al conflicto armado, sino que, además, lo tradujo como un problema que tenía que ver con los derechos, por lo que se debía inclinar la política pública del desplazamiento forzado hacia una política pública con enfoque de derechos.

Al participar la CC en el campo de definición de la política pública del desplazamiento forzado, puso además en el terreno político la lucha de fuerzas entre las demás instituciones del Estado y la CC, que era evidente cuando la CC pedía informes, cifras, justificaciones sobre la escasez de recursos, las omisiones, entre otras en relación con el problema, que llevaron a que la CC visibilizara el problema al reconocerse los mínimos vitales que estaban siendo vulnerados para esta población, que debían ser tratados de forma preferente en pro del cumplimiento de los derechos.

### **3.2.1.3 Inestabilidad política en la inclusión del problema en la agenda gubernamental de la política pública nacional de desplazamiento forzado en el periodo 2004-2008.**

Para terminar esta segunda parte del capítulo de resultados del presente informe de investigación, se analiza la inestabilidad política con relación al papel de la CC frente a la inclusión del problema del desplazamiento forzado en la agenda gubernamental de la política pública nacional de atención integral a la población desplazada, en el periodo comprendido entre los años 2004 y 2008, teniendo en cuenta las siguientes dimensiones de análisis: modelo de ingreso del problema en la agenda gubernamental, acciones para incluir el problema en la agenda gubernamental, relaciones de poder, deliberación de la inclusión del problema en la agenda gubernamental y responsables institucionales del problema en la agenda de gobierno.

Como se ha mencionado, la Sentencia T-025 de 2004 fue el resultado de múltiples tutelas interpuestas por la población desplazada, que reclamaban la protección de sus derechos fundamentales. Esto demuestra la combinación de al menos dos modelos de ingreso del problema en la agenda gubernamental, por un lado, el modelo de agenda judicial, por la sentencia emitida por la CC al ordenar al Estado y a otras entidades la reparación de los derechos fundamentales de la población desplazada, y por otro lado, se evidencia el modelo

de movilización social o ciudadana, pues el centenar de tutelas que llegaron al poder judicial se pueden entender como una movilización por parte de las personas desplazadas, reclamando sus derechos fundamentales a través de un instrumento jurídico de protección de derechos fundamentales, el cual, a pesar de ser un mecanismo de uso individual, fue empleado masivamente por la población desplazada en Colombia, y que se convirtió en el detonante que evidenció la inestabilidad de las políticas y de la magnitud del desplazamiento forzado, problema que era necesario llevar a la agenda gubernamental.

La CC en la Sentencia T-025 de 2004, cuando interviene sobre el problema del desplazamiento y encuentra las omisiones por parte de las autoridades públicas, quienes no han atendido la problemática desconociendo la Constitución Política de 1991, dice que se ha desconocido hasta “lo ordenado por el Congreso de la República y lo dispuesto en las políticas de desarrollo adoptadas por el propio ejecutivo”<sup>82</sup>; sumado al desconocimiento del derecho internacional humanitario y a los derechos humanos, que se deben tener en cuenta para la elaboración e implementación de políticas públicas en relación a la problemática.

Paradójicamente, en el proceso de formulación de políticas públicas, especialmente en una fase previa de elaboración de la agenda, se suele sobre politizar el proceso y muchas veces esto lleva a que dicha causa se vuelva en función de los intereses particulares de los actores políticos, para que tengan mayor capacidad de influencia sobre el régimen político.

La dinámica de las relaciones entre el gobierno y el congreso, entre el gobierno nacional y los gobiernos territoriales, y entre estos y las instancias administrativas de control político (Asambleas y consejos) es de tal naturaleza que ese juego de intercambios entre favores y apoyos políticos define el contenido de las políticas y la textura del proceso de formación de las mismas. (Cuervo Restrepo, 2007, pág. 156)

Estas son relaciones de poder que se dan regularmente en una política pública, sin embargo, la CC con el fin de no caer en este juego que hace que la política sea más inestable, hace un llamado a las distintas entidades nacionales y territoriales encargadas de corregir esta situación del desplazamiento forzado, para que cumplan a cabalidad con sus deberes

---

<sup>82</sup> Corte Constitucional Colombiana. “Sentencia T-025 de 2004”. Bogotá D.C. Enero 22 de 2004. Magistrado Ponente: Manuel José Cepeda Espinosa. Pág. 79.

constitucionales y legales y de esta forma efectúen en un plazo razonable y dentro de los límites de sus competencias los correctivos que sean necesarios. Para ello, afirmaba la CC, deben asegurarse una suficiente apropiación presupuestal para dar fin a este problema del desplazamiento forzado interno y de la violación de los derechos fundamentales de la población víctima de desplazamiento, lo que lastimosamente no ha sido así, porque el fenómeno del desplazamiento forzado no ha tenido un trato preferente en la agenda gubernamental.<sup>83</sup> De ahí la importancia del principio de colaboración armónica invocado por la CC, para que el problema permanezca en la agenda gubernamental, que las instituciones del Estado encargadas de resolver el problema transformen el concepto de cooperación entre las mismas.

Según la CC es evidente que la respuesta del Estado frente al problema del desplazamiento forzado interno en Colombia sufre de “graves deficiencias en cuanto a su capacidad institucional que se nota en los niveles y componentes de la política”<sup>84</sup>, y que impide superar el ECI, manteniéndose el statu quo.

Como el Gobierno Nacional, otros actores como el Congreso de la República no han sido capaz de mantener el problema en la agenda de gobierno, lo cual ha llevado a que la CC “adopte correctivos e identifique remedios encaminados a asegurar el goce efectivo de los derechos de las personas en situación de desplazamiento y a superar los errores estructurales que comprometen a diversas entidades del Estado”.<sup>85</sup>

Según la Comisión de Seguimiento (Cf.2008b), para que este problema sea incluido en la agenda gubernamental, desde 1995 el Estado ha formulado y aplicado un conjunto de políticas dirigidas de manera específica a la.

Atención de la población víctima del desplazamiento forzado entre las cuales se encuentran las políticas de acceso a tierras y a medios productivos y en todo este proceso la población en situación de desplazamiento ha pasado de acceder “por vía de analogía” a beneficios dirigidos a la población vulnerable en general, a contar con

---

<sup>83</sup>Ibíd., págs. 3 - 4

<sup>84</sup>Ibíd., pág.55.

<sup>85</sup>Ibíd., pág.74.

titularidad específica respecto de normas y políticas particularmente creadas en su beneficio. (Comisión de Seguimiento., 2008b, págs. 24-25)

Pero que no han funcionado correctamente para la solución de la problemática, debido a que no recibe la atención adecuada en la agenda gubernamental, generando una inestabilidad de gobierno, tal cual lo muestra la CC, lo que la lleva incidir en la agenda gubernamental en relación con el desplazamiento forzado.

El principal aspecto que se debe tener en cuenta al hablar de la inclusión de un problema en la agenda gubernamental, para este caso el problema del desplazamiento forzado, es el momento que pasa del ámbito privado al ámbito público. Interesa resaltar cómo el activismo judicial de la CC -sin desconocer que el problema del desplazamiento forzado fue primero ingresado en la agenda gubernamental por el gobierno en 1995 con el documento CONPES 2804 y posteriormente por el Congreso de la República con la Ley 387 de 1997- ha inclinado en los últimos años la agenda del gobierno en pro de las víctimas del desplazamiento forzado, con el objetivo de modificar el *statu quo*. Como se ha mencionado ya, la declaratoria del ECI trae como consecuencia que los actores encargados de atender los problemas, entre ellos las autoridades nacionales y territoriales, ajustaran sus acciones para superar dicho estado. La CC se convirtió en el escenario en el que participaban varios actores, que junto con la CC, trabajan para buscar el mejoramiento de las condiciones de vida de la población en situación de desplazamiento forzado, logrando mantener un interés público de manera constante entre los años 2004-2008.

Desde la agenda judicial se permite discutir aspectos claves de la política pública de desplazamiento forzado en relación con la identificación y definición del problema, en la que converge diversidad de actores que debaten en torno a la problemática. En ese sentido, la Sentencia T-025 de 2004 y los posteriores autos, audiencias e informes, han dado un lugar de entrada al desplazamiento forzado a la agenda gubernamental, en la cual se intentan generar cambios en lo institucional en relación con el problema, es decir, que las instituciones estatales se encarguen de dar solución a la problemática. Al declarar el ECI “la Corte señaló un conjunto de lineamientos o de directrices básicas que se convertirían en una “hoja de ruta” para los hacedores de políticas (ACNUR, 2007)” (Rodríguez Garavito &

Rodríguez Franco, 2009, pág. 29), que ha generado un proceso en la que acompaña al gobierno en el manejo de las acciones que debe emprender.

La CC ha venido emprendiendo una serie de acciones para incluir el problema en la agenda gubernamental, dictando entre el año 2004 al 2008 aproximadamente 70 Autos de seguimiento. En el recorrido histórico de los autos de seguimiento se encuentran ordenes e informes que han llevado a que el problema sea incluido en la agenda gubernamental, que han visibilizado el problema a nivel nacional y que cuestionan la necesidad de una adecuada política pública de atención integral a la población desplazada. La Sentencia T-025, como ya se señaló antes, pero es necesario volver a repetir, se ha convertido en la exigencia constitucional para que el problema sea priorizado en la agenda gubernamental, de manera que se superen las fallas estructurales que generaban la vulneración de los derechos de la población desplazada.

En esas circunstancias de “bloqueo” institucional —que derivan en profundas deficiencias o, incluso, en la inexistencia de políticas públicas para atender problemas sociales urgentes—, afirmamos que las cortes son la instancia adecuada para desestancar el funcionamiento del Estado y promover la protección de los derechos. Desde una concepción de la democracia que enfatiza la importancia de la deliberación pública y el control horizontal entre los órganos del poder público sostenemos, además, que ese tipo de intervenciones judiciales profundiza la democracia, en lugar de erosionarla. Ilustramos este argumento con evidencia del caso T-025, que muestra cómo la sentencia fue dictada justamente para romper el estancamiento burocrático que impedía prestar atención básica a la población desplazada, y cómo la intervención de la Corte complementó, en lugar de reemplazar, el papel del Gobierno y el - Congreso Colombianos. (Rodríguez Garavito & Rodríguez Franco, 2010, págs. 17-18).

Es necesario aclarar que la inclusión del problema en la agenda gubernamental a partir de las acciones realizadas por la CC no ha sido fácil, se ha encontrado con una serie de omisiones y obstáculos debido al incumplimiento de las autoridades encargadas de resolver la problemática, que no permitían que se avanzara en el cambio del statu quo, como se nota

cuatro años después de dictada la sentencia, en el Auto 06 de octubre del 2008, en el que se resalta la persistencia del ECI.

En la sentencia T-025 de 2004, la Corte Constitucional declaró la existencia de un estado de cosas inconstitucional en el campo del desplazamiento forzado en el país, e impartió varias órdenes complejas encaminadas a asegurar su superación, y a avanzar hacia la garantía del goce efectivo de los derechos fundamentales de los desplazados. Según se constató en el Auto 218 de 2006, y según lo han reconocido posteriormente diversas autoridades gubernamentales ante la Corte Constitucional -en particular durante la audiencia pública realizada en febrero de 2008 ante esta Corporación-, el estado de cosas inconstitucional persiste en la actualidad, y conlleva la continuidad de la violación masiva, sistemática, profunda y persistente de los derechos fundamentales de millones de personas en el territorio nacional victimizadas por este complejo fenómeno<sup>86</sup>.

Debido a que en el año 2008 aún no había un cambio real en el statu quo, debido a la falta de voluntad política por parte del gobierno y otras causas, la CC “entra a formular directamente lineamientos detallados de políticas públicas, por medio de cinco autos denominados de enfoque diferencial” (Rodríguez Garavito & Rodríguez Franco, 2010, pág. 205), en la que da nuevas órdenes al gobierno e impone su poder de jugador con poder de veto, dándose así relaciones de poder entre el Gobierno y la CC “Un ejemplo de eso es el auto de mujeres [Auto 092 de 2008]. [Así], la Corte define una política, impone una política pública” (Rodríguez Garavito & Rodríguez Franco, 2010, pág. 205).

Con lo anterior no se quiere decir que la CC no ha influido en un cambio significativo del statu quo en la agenda gubernamental, todo lo contrario. Un año después de proferida la Sentencia T-025 de 2004 un ejemplo de que incide en la agenda de gobierno fue el Decreto 250 de 2005, en el cual el gobierno expidió el Plan Nacional de Atención a la Población Desplazada por la Violencia, lo que se convertía en la respuesta del Estado referente a la sentencia T-025 “El nuevo Plan Nacional de Atención fue una consecuencia del papel

---

<sup>86</sup> Corte Constitucional, Auto 251 06 de octubre del 2008. Magistrado Ponente: Manuel José Cepeda Espinosa. Pág. 2-10.

orientador que jugó la Corte en el campo de las políticas públicas” (Rodríguez Garavito & Rodríguez Franco, 2010, págs. 199-200).

Dicen Rodríguez Garavito y Rodríguez Franco (Cf.2010) que el Plan Nacional de Atención a la Población Desplazada tiene tres señales que revelaban que fue consecuencia de la intervención de la CC como jugador con poder de veto: Primero, el gobierno lo presenta como cumplimiento de las órdenes de la sentencia T-025 de 2004, segundo, la discusión para que este fuera adoptado se dio bajo los lineamientos de participación de la sentencia, y tercero, recoge los principios orientadores ordenados por la CC. De ese mismo modo.

Las órdenes y los lineamientos de la Corte, y el contenido del Plan Nacional de Atención, se vieron reflejados tanto en la forma de adopción como en el fondo de un documento de política adicional, de alcance nacional: el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010. (Rodríguez Garavito & Rodríguez Franco, 2010, pág. 203)

Otro ejemplo de la inclusión del problema en la agenda de gobierno derivado de la intervención de la CC se puede notar en la agenda gubernamental de Bogotá, en la Administración de Luis Eduardo Garzón, como lo muestra Sandoval Beltrán (Cf.2009) al analizar la incidencia de la Sentencia T-025 de 2004 en la formulación y aplicación de políticas públicas en Bogotá en torno al desplazamiento forzado. De acuerdo con esta intervención y los lineamientos de la Sentencia T-025 de 2004 se crearon en Bogotá los Comités Locales de Atención a la Población Desplazada que permiten la articulación de la oferta institucional y la coordinación entre el distrito y la nación, agregando además que esta administración buscó con el acuerdo de voluntades diseñar estrategias para afrontar este problema en conjunto con las demás entidades territoriales, de tal modo que se abrieran espacios para identificar, definir y hallar alternativas de solución frente a la problemática. Por otro lado la administración siguió acciones de los autos, como el 200 de 2007 en relación con los líderes de la población desplazada, siguiendo las medidas que adopta el Ministerio de Interior y de Justicia, una de las entidades a la que la CC le ordeno seguir una serie de acciones.

Un aspecto que ha sido importante para la inclusión del problema en la agenda gubernamental tiene que ver con los responsables institucionales y participantes en la deliberación pública del problema para la inclusión de éste en la agenda gubernamental. Referente a esto se hace alusión a los actores que conforman el SNAIPD, sumados a otros como, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, CODHES, Fiscalía General de la Nación, la Mesa de Trabajo de la Mujer, ACNUR, la Defensoría del Pueblo, la Procuraduría General de la Nación, que han participado en los espacios de deliberación impulsados por la CC para el proceso de la formación de la agenda gubernamental y posterior formulación de la política pública. Dice la ACNUR (2006) al respecto.

Los procesos desarrollados desde la Defensoría del Pueblo y, en especial, desde la Procuraduría General de la Nación, señalan la importancia del trabajo armónico de todas las instituciones y poderes públicos del Estado; en el Congreso de la República diversos equipos legislativos hacen seguimiento al proceso de la sentencia T – 025. (ACNUR, 2006, págs. 7-8).

En ese orden de ideas, la agenda judicial de la CC se convierte en un espacio de discusión sobre el desplazamiento forzado -que adquiere protagonismo en el marco de la inestabilidad política producto de las diferencias entre actores institucionales y de un statu quo contraproducente en relación con la débil atención del Estado al problema del desplazamiento forzado- para dar tránsito a la agenda gubernamental, por eso se exige a través de los autos a las autoridades que hacen parte del gobierno diseñar programas o proyectos para la población desplazada, en miras de superar el ECI. Por ejemplo, en el auto 177 de 2005, en la segunda disposición, la CC le ordena al Ministro del Interior y de Justicia llevar a cabo acciones en relación con las entidades territoriales, referente a la coordinación de los esfuerzos presupuestales y administrativos a nivel territorial y nacional, promoción de mayores compromisos presupuestales y administrativos a nivel territorial y nacional para la atención de la población desplazada, diseñar un mecanismo de evaluación

periódica y adoptar y aplicar prontamente una estrategia que garantice la participación oportuna y efectiva de las organizaciones de población desplazada en el ámbito territorial<sup>87</sup>.

Durante todo el proceso de intervención de la CC, en el periodo 2004-2008, se puede observar la búsqueda de un constante reconocimiento de la magnitud del desplazamiento forzado, para lograr una adecuada atención a las víctimas de este fenómeno.

Las acciones de la CC para que el problema sea incluido en la agenda gubernamental, como ya se ha mencionado, se pueden observar en los Autos del 2004 al 2008, que han proporcionado las condiciones suficientes para que este sea visibilizado en el país y las autoridades tomen las medidas necesarias para estabilizar los derechos de la población desplazada. Ejemplo de esto son el Auto 178 de 2005, en el cual se ordenan medidas referentes a las fallas de la política pública para que la población desplazada goce de sus derechos, y el Auto 109 de 2007, al ayudar a precisar los indicadores de resultados.

Cabe resaltar que, aunque el problema ya se esté visibilizado en la agenda gubernamental, gracias a la intervención de la CC, aún sigue existiendo vulneración de los derechos para esta población, como lo constatan los autos del 2008, pero al respecto la CC ha realizado un exaltable trabajo para que la agenda gubernamental se incline en pro de esta problemática y por tanto las acciones de la CC van en pro de un cambio del statu quo en torno a las políticas públicas del desplazamiento forzado, aprovechando para la inestabilidad política para generar injerencia en la agenda de gobierno.

---

<sup>87</sup> Corte Constitucional, Auto 177 de 2005. Magistrado Ponente: Manuel José Cepeda Espinosa. Pág. 25-26.

#### 4. CONCLUSIONES

A continuación se presentan algunas conclusiones y reflexiones producto del presente proceso de investigación sobre la CC como jugador con poder de veto institucional en la agenda gubernamental de la política pública nacional de desplazamiento forzado en Colombia, durante el periodo 2004-2008.

Es importante comenzar resaltando la importancia del enfoque secuencial para el análisis de políticas públicas, en esta investigación, ya que este permite descomponer la política pública por etapas, lo que hizo más fácil la delimitación del objeto de estudio para esta investigación. Esto llevó a un mejor análisis de la política pública de desplazamiento forzado en una etapa específica: la formación de la agenda.

Por otro lado la metodología utilizada permitió mostrar la injerencia del poder judicial específicamente las Cortes Constitucionales para este caso el de la CC como jugadores con poder de veto institucional los cuales tienen una fuerte influencia en las políticas públicas, superando las viejas visiones respecto a que el análisis de las políticas públicas deben estar centradas solo en los poderes ejecutivos y legislativos.

Es evidente la necesidad de este tipo de estudios para la Ciencia Política ya que están teniendo una gran acogida a nivel nacional e internacional, es por esto que es necesario volver a resaltar que la politología está llamada a contribuir al debate teórico del papel de las cortes en las políticas públicas, por medio de ejercicios de investigación. Como se dijo ya antes las cortes tienen un protagonismo dentro de las políticas públicas, que aún falta por delimitar y definir.

Las Cortes Constitucionales son presentadas como defensoras de la Constitución y por eso sus decisiones y acciones referentes a la política pública, como se nota en esta investigación, mediante la declaratoria de inconstitucionalidad, se dan cuando las normas, leyes o políticas van contrarios a la integridad de la Constitución Política y en base en ella justifica su acción lo que valida el veto.

Por otro lado es importante resaltar respecto a la aproximación de las preferencias ideológicas de la CC en la política pública nacional de desplazamiento forzado, se encuentran basadas con el conocimiento previo que esta tiene referente a la política. Al respecto se hace evidente en el análisis de esta tesina que, dependiendo del conocimiento previo y considerando el contenido de la demanda de la población desplazada, se deriva la posición de la CC frente a la política pública de desplazamiento forzado que es lo que interesaba observar para ver su actuación como jugador con poder de veto institucional más allá de la ideología en la que se basa la CC para declarar el ECI. Esto se hizo evidente al revisar la jurisprudencia de la CC frente al tema del desplazamiento forzado interno en Colombia entre el 2004 – 2008, en la que se dictó la Sentencia T- 024 de 2004 declarando la situación de la población desplazada como un ECI y aproximadamente 70 autos de seguimiento para superar dicho estado y cambiar el *statu quo* en relación con la problemática.

En esta misma línea, en el transcurso de esta monografía se ve cómo en el proceso de políticas públicas toman relevancia los actores que impulsan los problemas que pasan hacer parte de la agenda de gobierno. La CC fue determinante para que el problema público del desplazamiento forzado ingresara a la agenda del gobierno nacional, logrando consolidarlo en esta. Esto coincide con la posición de Cobb y Elder, quienes afirman que la formación de la agenda envuelve un cúmulo cambiante de actores, los cuales vienen y van, pasando lo mismo con los problemas (Cf. Elder & Cobb, 1993).

Es significativo destacar en este punto la importancia de la CC como uno de los actores involucrados en la identificación del problema público del desplazamiento forzado en Colombia, que involucró también a otros actores, resaltando que el proceso de la política pública nacional de desplazamiento forzado no es compromiso de un sólo actor, sino que es tarea de la sociedad, la administración pública, las universidades, actores privados y centros de investigación, permitiendo conocer las preferencias de otros actores en los problemas públicos. Es el llamado de atención que hace André Noel Roth (Cf.2003) cuando plantea que la identificación de un problema público es una labor que debe ser sensatamente tomada con el objetivo de facilitar una información que permita conocer mejor el problema.

Para poder cambiar el *statu quo* referente al problema público del desplazamiento forzado la CC muestra que ante todo este debe estar bien estructurado, ya que, como se pudo observar en esta investigación, en la mayoría de los casos las dificultades de las políticas públicas se deben a la mala definición del problema, lo que se pudo evidenciar en la política pública de desplazamiento forzado interno en Colombia. La CC tuvo que ejercer como jugador con poder de veto a través de su jurisprudencia para cambiar el *statu quo* respecto a la definición del problema del desplazamiento forzado, el cual, a partir de la definición hecha por la CC, ya no es sólo concebido como consecuencia del conflicto armado, sino que también es percibido como fuente de violación de los derechos humanos de la población desplazada.

Cabe anotar en relación con lo anterior, que factores tales como la inadecuada definición del problema del desplazamiento forzado, sumado a otras causas que afectaban esta política pública sin que los documentos CONPES y leyes pudieran solucionarlo, generaron una inestabilidad política que evidenció la imposibilidad del gobierno para cambiar el *statu quo* mediante políticas públicas. Paradójicamente, lo anterior le dio una oportunidad a la CC para ser más activa, influyente e independiente en el agendamiento del problema del desplazamiento forzado, como jugador con poder de veto institucional colectivo.

De acuerdo con lo anterior, el balance de la CC como jugador con poder de veto, demostró que, en este caso, la intervención de la CC fue pertinente en la política pública nacional de desplazamiento forzado, en relación con la realización de los derechos consagrados en la Constitución Política, en la apertura de espacios de participación y de deliberación pública para múltiples actores políticos y sociales, y aún más importante, con su seguimiento y acciones a través de su jurisprudencia, en la influencia en aspectos claves de esta política, como es el caso de la asignación de presupuesto y las labores de coordinación.

De esta investigación, además de las conclusiones generales, es necesario resaltar y proponer algunas futuras líneas de investigación, entre las cuales se encuentran:

La continuación del estudio referente al poder judicial como jugador con poder de veto, ya que la carencia de estos estudios no es sólo a nivel local y nacional, sino que en América

Latina son pocos los estudios que se centran en las cortes como jugadores con veto, particularmente por parte de la Ciencia Política. Se entiende que la Ciencia Política en América Latina aún es una ciencia joven, pero de igual forma se percibe cierta aprensión a realizar este tipo de análisis, por temor a ser calificado como un análisis más judicial que político.

En cuanto a la influencia que ejercen los jugadores con veto sobre la estabilidad política, en América Latina la literatura que se centra en este análisis ha fijado su atención en torno al rol desempeñado por los presidentes y/o las legislaturas, haciendo pasar a un segundo plano, o en reiteradas ocasiones no visibilizado, el rol de los jueces constitucionales, dejando pasar un aspecto importante que tienen a favor estos actores y es la facultad o función de control de constitucionalidad, con la cual los jueces constitucionales tienen el poder de alterar las políticas públicas diseñadas por el ejecutivo o el legislativo, y es en este punto donde este análisis desborda el enfoque eminentemente jurídico y pasa a ser pertinente para la Ciencia Política.

Para finalizar, pero no menos importante, este tipo de estudios son una contribución de cara a la generación de alternativas de solución efectivas para el restablecimiento de los derechos constitucionales de la población en situación de desplazamiento en Colombia. Una de esas contribuciones tiene que ver con una reflexión que surge en este proceso investigativo y que constituye una futura línea de investigación sobre las formas de definir las alternativas de solución al problema del desplazamiento forzado en Colombia. Algunas alternativas oficiales para esta población han estado orientadas al restablecimiento sin una perspectiva de derechos en las cuales se pretende devolver a las víctimas a la situación en la que se encontraban antes del desplazamiento forzado.

Es en este punto donde se vuelve problemático hablar del restablecimiento de derechos constitucionales, cuando nunca se han establecido dichos derechos y esta población nunca ha gozado de ellos o los ha tenido sólo parcialmente. Entonces al proponer que la población en situación de desplazamiento forzado en Colombia debería ser devuelta a la situación en la que se encontraba antes de la violación, ¿se habla de devolverlos a una situación de

ausencia de derechos?, se hace necesario pues, en este punto, analizar si lo que necesitan las personas en situación de desplazamiento es el restablecimiento o el establecimiento de sus derechos constitucionales.

## BIBLIOGRAFÍA

- Acnur (2006). *Introducción, conclusiones y recomendaciones del balance de la política pública de atención integral a la población desplazada por la violencia 2004 – 2006*. Bogotá: Panamericana formas e impresos S.A.
- Aguilar, Villanueva, L. (1993). Estudio introductorio. En: *Problemas públicos y agenda de gobierno*. México: Miguel Angel Porrúa.
- \_\_\_\_\_ (2009). Marco para el análisis de las políticas públicas. En F. Marinez Navarro, *política pública y democracia en américa latina del análisis a la implementación* . México: Miguel Angel Porrúa.
- Aristizabal Salazar, M. N., & Galeano Marín, M. ( 2008). Como se construye un sistema categorial. La experiencia de la investigacion: Caracterizacion y significado de las practicas academicas en la Universidad de Antioquia, sede central 2007-2008. *Estudios de Derecho (Medellín)*.Vol.065.No.145,Junio, pp. 161-187.
- Atehortúa Arredondo, C. (2009). Caracterización del desplazamiento forzado intraurbano.Medellín 2000-2004. *Opinión Jurídica, Vol. 8, No. 16, Julio-Diciembre*,pp. 99-114.
- Basabe, S. S. (2008). Las preferencias ideologicas y políticas judiciales: un modelo actitudinal sobre el voto en el tribunal constitucional de Ecuador. *America Latina hoy*, pp.157-177.
- \_\_\_\_\_ (2009). Estabilidad política y jugadores de veto judicial: un modelo especial aplicado a cortes constitucionales. *Ópera*, pp.121-134.
- BID. (2006). *La política de las políticas públicas*. México: Editorial planeta, mexicana.
- Boussaguet, Jacquot, & Ravinet (2009). Agenda/surgimiento. En J. S. Boussaguet Laurie, *Diccionario de políticas públicas*. Universidad Externado de Colombia.
- \_\_\_\_\_ (2009). Problema Público. En L. Boussaguet, S. Jacquot, & P. Ravinet, *Diccionario de políticas públicas*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia
- Cárdenas, M., & Pachón, M. (2011). Efectos de la constitución de 1991 sobre la formulación de políticas públicas en Colombia. En P. S. Carlos Scartascini, *El juego político en América latina: ¿cómo se deciden las políticas públicas?* colombia. Banco Interamericano de Desarrollo.

- Comisión de Seguimiento. 2008a. Cuarto Informe a la Corte Constitucional. Proceso Nacional de Verificación de los Derechos a la Población Desplazada, Abril 30 de 2008. Bogotá.
- \_\_\_\_\_ (2008b). Sexto Informe a la Corte Constitucional. La restitución como parte de la reparación integral de las víctimas del desplazamiento en Colombia. Proceso Nacional de Verificación de los Derechos de la Población Desplazada, junio de 2008. Bogotá.
- \_\_\_\_\_ (2008c). Séptimo Informe de verificación sobre el cumplimiento de derechos a la población en situación de desplazamiento, octubre 30 de 2008.
- Cuchumbé Holguín, N., & Vargas Bejarano, J. (2008). Reflexiones sobre el sentido y génesis del desplazamiento forzado en Colombia. *universitas humanística no.65*, Enero-Junio, pp.173-196.
- Cuervo Restrepo, J. (2007). La definición del problema y la elaboración de la agenda. En J. Cuervo Restrepo, C. Salazar Vargas, F. Jolly Jean, C. Tournier, A. Roth Deubel, & J. Velez Cuartas, *Ensayos sobre políticas públicas*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Elder, C. D., & Cobb, R. W. (1993). Formación de la agenda: El caso de la política de los ancianos. En L. Aguilar Villanueva, *Problemas públicos y agenda de gobierno*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Galeano Marín, M. (2004). Investigación documental: Una estrategia no reactiva de investigación social. En M. E. Galeano Marín, *Estrategias de investigación social cualitativa : el giro de la mirada. - 1.ed.* Medellín: La Carreta.
- García Jaramillo, L. (2011). Aproximación a la discusión sobre políticas públicas y justicia constitucional: a propósito del Estado de Cosas Inconstitucional. *estudios de derecho (Medellín)*. vol. 068. no152, Diciembre, pp. 77-112.
- Jaramillo Marín, J. (2007). La política pública sobre atención a población desplazada en Colombia. Emergencia, constitución y crisis de un campo de prácticas discursivas. *Tabula Rasa No 6*, Enero-Junio, pp.309-338.
- Joan, S. P. (2008). *Analisis y gestion de politicas publicas*. Barcelona: Ariel.
- Meny, I. y Thoenig (1992). La aparición de los problemas públicos. En Meny, I. y Thoenig, *Las políticas públicas*. Barcelona: Ariel.

- Muller, P. (2006). De la teoría del Estado al análisis de las políticas públicas. En P. Muller, *Las políticas públicas*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Parsons, W. (2007). Meso-análisis. En W. Parsons, *Políticas públicas: una introducción a la teoría y a la práctica de políticas públicas*. México: FLACSO-SEDE MÉXICO.
- Rodríguez Garavito, C., & Rodríguez Franco, D. (2009). El contexto: el desplazamiento forzado y la intervención de la corte constitucional. (1995-2009). En César Rodríguez Garavito (ed.). *Más allá del desplazamiento: políticas, derechos y superación del desplazamiento forzado*. Bogotá: Uniandes.
- \_\_\_\_\_. (2010). *Cortes Y Cambio Social. Cómo La Corte Constitucional Transformó El Desplazamiento Forzado En Colombia*. Bogotá: Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad.
- Rodríguez Garavito, C. (2009). Más allá del desplazamiento, o cómo superar un estado de cosas inconstitucional. En C. Rodríguez Garavito, *Más allá del desplazamiento: políticas, derechos y superación del desplazamiento forzado*. Bogotá: Uniandes.
- Roth Deubel, A. (2003). Identificación, construcción de problemas y agenda política. En A. N. Roth Deubel, *Formulación, implementación y evaluación*. Bogotá: Ediciones Aurora.
- Sandoval Beltrán (2009). *Análisis de la incidencia de la sentencia T025/04 de la corte constitucional sobre la protección a la población desplazada, en la política pública de atención al desplazamiento forzado en Bogotá. Caso de estudio: administración de Luis Eduardo Garzón*. (Tesis de grado de Ciencia Política). Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario Facultad de Ciencia Política y Gobierno Bogotá.
- Sierra Cadena, G. (2009). La relación entre las políticas públicas y el derecho. En G. d. Sierra Cadena, *El juez constitucional: un actor regulador de las políticas públicas. El caso de la descentralización en Colombia*. Bogotá: Universidad del Rosario.
- Subirats, J., Knoepfel, P., Larrue, C., & Varone, F. (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona: Ariel.
- Tamayo Tamayo, M. (2004). El proyecto de investigación. En M. Tamayo Tamayo, *El Proceso de investigación científica*. México: Noriega.

Tsebelis, G. (2006a). Introducción. En G. Tsebelis, *Jugadores con veto: como funcionan las instituciones políticas*. México: Fondo de Cultura Económica.

\_\_\_\_\_ (2006b). Teoría de los jugadores con veto. En G. Tsebelis, *Jugadores con veto: como funcionan las instituciones políticas*. México: Fondo de cultura económica.

\_\_\_\_\_ (2006c). Primera parte: el poder judicial y las burocracias. En G. Tsebelis, *Jugadores con veto: cómo funcionan las instituciones políticas*. México: Fondo de cultura económica.

Valles, J. (2006). Las políticas públicas. En J. Valles, *Ciencia Política: Una introducción*. Barcelona: Ariel.

Valderrama Gómez, C. A. (2010). *Corte Constitucional Colombiana: un actor relevante en el ciclo de las políticas. El caso de la política pública para la población desplazada por la violencia*. México: FLACSO.

## **DOCUMENTOS OFICIALES.**

Consejo Nacional de Política Económica y Social “Documento CONPES 2804 DE 1995”.

\_\_\_\_\_ “Documento CONPES 2924 DE 1997”.

\_\_\_\_\_ “Documento CONPES 3400 DE 2005”.

Congreso de Colombia. “Ley 387/1997”. Diario Oficial No. 43.091, de 24 de julio de 1997. Consulta realizada en Noviembre de 2012. Disponible en la página web:<http://www.disaster-info.net/desplazados/legislacion/Ley387de1997.pdf>.

Corte Constitucional Colombiana. Sentencia T-025 de 2004. Bogotá. D.C. Enero 22 de 2004. Magistrado ponente: Manuel José Cepeda Espinosa. Consulta realizada: noviembre de 2011. Disponible en la página web:<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2004/t-025-04.htm>.

\_\_\_\_\_ Sentencia T-025 de 2004. Bogotá. D.C. Enero 22 de 2004. Anexo 4; magistrado ponente: Manuel José Cepeda Espinosa. Resumen de las sentencias de la corte constitucional sobre los derechos de la población desplazada valoradas en la presente sentencia. Consulta realizada: noviembre de 2011. Disponible en la página web: [//www.corteconstitucional.gov.co/t-025-04/anexos.php](http://www.corteconstitucional.gov.co/t-025-04/anexos.php).

- \_\_\_\_\_ Sentencia T-025 de 2004. Bogotá. D.C. Enero 22 de 2004. Anexo 5; magistrado ponente: Manuel José Cepeda Espinosa. Consulta realizada: noviembre de 2011. Disponible en la página web: <http://www.corteconstitucional.gov.co/t-025-04/anexos.php>.
- \_\_\_\_\_ Sentencia C-646 de 2001. Bogotá D.C. Junio 20 de 2001. Magistrado ponente: Manuel José Cepeda Espinosa. Consulta realizada noviembre de 2011. Disponible en la página web: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2001/C-646-01.htm>
- \_\_\_\_\_ Sentencia T-760 de 2008. Bogotá D.C. Julio 31 de 2008. Magistrado ponente: Manuel José Cepeda Espinosa. Consulta realizada noviembre de 2011. Disponible en la página web: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2008/t-760-08.htm>
- \_\_\_\_\_ Auto 050 27 de Abril de 2004. Magistrado Ponente: Manuel José Cepeda Espinosa. Consulta realizada Noviembre de 2011. Disponible en la página web: <http://www.corteconstitucional.gov.co/T-025-04/A2004.php>.
- \_\_\_\_\_ Auto 185 10 de Diciembre de 2004. Magistrado Ponente: Manuel José Cepeda Espinosa. Consulta realizada Noviembre de 2011. Disponible en la página web: <http://www.corteconstitucional.gov.co/T-025-04/A2004.php>.
- \_\_\_\_\_ Auto 08 2004. Magistrado Ponente: Manuel José Cepeda Espinosa. Consulta realizada Noviembre de 2011. Disponible en la página web: <http://www.corteconstitucional.gov.co/T-025-04/A2004.php>
- \_\_\_\_\_ Auto 09 de febrero de 2005. Magistrado Ponente: Manuel José Cepeda Espinosa. Consulta realizada Noviembre de 2011. Disponible en la página web: <http://www.corteconstitucional.gov.co/T-025-04/A2005.php>.
- \_\_\_\_\_ Auto 176 de 2005. Magistrado Ponente: Manuel José Cepeda Espinosa. Consulta realizada Noviembre de 2011. Disponible en la página web: <http://www.corteconstitucional.gov.co/T-025-04/A2005.php>.
- \_\_\_\_\_ Auto 177 de 2005. Magistrado Ponente: Manuel José Cepeda Espinosa. Consulta realizada Noviembre de 2011. Disponible en la página web: <http://www.corteconstitucional.gov.co/T-025-04/A2005.php>.
- \_\_\_\_\_ Auto 178 de 2005. Magistrado Ponente: Manuel José Cepeda Espinosa. Consulta realizada Noviembre de 2011. Disponible en la página web: <http://www.corteconstitucional.gov.co/T-025-04/A2005.php>.

\_\_\_\_\_Auto 218 de 2006. Magistrado Ponente: Manuel José Cepeda Espinosa. Consulta realizada Noviembre de 2011. Disponible en la página web: <http://www.corteconstitucional.gov.co/T-025-04/A2006.php>

\_\_\_\_\_Auto 333 de 2006, Magistrado Ponente: Manuel José Cepeda Espinosa. Consulta realizada: noviembre de 2011. Disponible en la página web: <http://www.corteconstitucional.gov.co/t-025-04/a2006.php>

\_\_\_\_\_Auto 233 de 2007. Magistrado Ponente: Manuel José Cepeda Espinosa. Consulta realizada Noviembre de 2011. Disponible en la página web: <http://www.corteconstitucional.gov.co/T-025-04/A2007.php>.

\_\_\_\_\_Auto 251 06 de Octubre 2008. Magistrado Ponente: Manuel José Cepeda Espinosa. Consulta realizada Noviembre de 2011. Disponible en la página web: <http://www.corteconstitucional.gov.co/T-025-04/A2008.php>.

\_\_\_\_\_Auto 092 14 de Abril de 2008. Magistrado Ponente: Manuel José Cepeda Espinosa. Consulta realizada Noviembre de 2011. Disponible en la página web: <http://www.corteconstitucional.gov.co/T-025-04/A2008.php>.

Presidencia de la República de Colombia, “Decreto 173 de 1998”.

\_\_\_\_\_, “Decreto 501 de 1998”.

\_\_\_\_\_, “Decreto 2569 de 12 de diciembre de 2000”.

## **CYBERGRAFÍA.**

Acnur. (2007). Desplazamiento Forzado en Colombia, Acceso a la Justicia y Reparaciones Bogotá. (Consultado 2013, Enero). Disponible en web: <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/6922.pdf?view=1>.

Basabe Serrano, Estabilidad política, jugadores con veto y justicia constitucional (consultado 2012, Mayo 15) Disponible en web: [www.flacso.org.ec/docs/doctrabpp\\_basabe4.pdf](http://www.flacso.org.ec/docs/doctrabpp_basabe4.pdf). Pag2. Artículo con datos incompletos, se encuentra sin fecha de publicación. Documento sin año de publicación.

Sandoval Casalimas (2002). Investigación Cualitativa (consultado 2013, Julio). Disponible en web: [http://epistemologia-doctoradounermb.bligoo.es/media/users/16/812365/files/142090/INVESTIGACION\\_CUALITATIVA.pdf](http://epistemologia-doctoradounermb.bligoo.es/media/users/16/812365/files/142090/INVESTIGACION_CUALITATIVA.pdf)

## **ANEXOS**

### **ANEXO N° 1. FICHA BIBLIOGRFICA.**

**UNIVERSIDAD DE ANTIOQUIA**

**PREGRADO EN CIENCIA POLÍTICA**

**FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLÍTICAS**

**“TÍTULO TRABAJO DE GRADO”**

**FICHA BIBLIOGRÁFICA No.**

**Título de documento principal:**

**Título publicación seriada:**

**Autor personal:**

**Autor corporativo:**

**Edición:**

**Lugar de edición y editorial:**

**Fecha:**

**Vol., No., y páginas:**

**Idioma:**

**ISBN:**

**Medio físico:**

**Ubicación física:**

**Contenido:**

**Resumen:**

**Palabras claves:**

**Resultado de investigación:**

**Observaciones:**

**Diligenciada por:**

**Fecha de diligenciamiento:**

**Citaciones:**

**ANEXO N° 2. FICHA DE CONTENIDO.**

**UNIVERSIDAD DE ANTIOQUIA**

**PREGRADO EN CIENCIA POLÍTICA**

**FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLÍTICAS**

**“TÍTULO TRABAJO DE GRADO”**

**FICHA ANALÍTICA No.**

ANEXO N° 3

MATRIZ N° 1: CATEGORIAL

CATEGORÌA	VARIABLES	DIMENSIONES
<b>A. Jugadores con poder de veto institucionales.</b>	A.A. Preferencias ideológicas.	A.A.A. Preferencias de los jueces.
	A.B. Statu quo	A.A.B. Inestabilidad política.
<b>B. Formación de la agenda.</b>	B.A. Identificación del problema.	B.A.A. Naturaleza del problema.
		B.A.B. Causas del problema.
		B.A.C. Consecuencias del problema.
		B.A.D. Actores responsables en la identificación del problema.
		B.A.E. Espacios de discusión.
		B.A.F. Actores responsables del problema.
		B.A.G. Actores responsables de atender y superar el problema.
		B.A.H. Alternativas de solución.
	B.B. Definición del problema.	B.B.A. Duracion del problema.
		A.B.B. Dinámica del problema.
		B.B.C. Escenarios de definición del problema.
		B.B.D. Población afectada por el problema.
		B.B.E. Actores responsables del problema.
		B.B.F. Actores que definen el problema.
		B.B.G. Definiciones que los actores dan al problema.
		B.B.H. Deliberaciones sobre la definición del problema.
	B.C. Inclusión del problema en la agenda.	B.B.I. Relaciones de poder.
		B.B.J. Alternativas de solución.
		B.C.A. Modelo de ingreso del problema en la agenda.
		B.C.B. Acciones para incluir el problema en la agenda.
B.C.D. Relaciones de poder.		
B.C.E. Deliberación de la inclusión del problema en la agenda		
B.C.F. Cooperación para inclusión del problema en la agenda.		
B.C.D. Responsables institucionales del problema en la agenda de gobierno.		

## ANEXO N° 4

MATRIZ N° 2: PARA SISTEMATIZACION DE INFORMACIÓN DE CAMPO

B. Formación de la agenda/ A. Jugadores con poder de veto institucionales.		A.A. Preferencias ideológicas.	A.B. Statu quo.
		A.A.A. Preferencias de los jueces.	A.B.A. Inestabilidad política.
B.A. Identificación del problema.	B.A.A. Naturaleza del problema.		
	B.A.B. Causas del problema.		
	B.A.C. Consecuencias del problema.		
	B.A.D. Actores responsables en la identificación del problema.		
	B.A.E. Espacios de discusión.		
	B.A.F. Actores responsables del problema.		
	B.A.G. Actores responsables de atender y superar el problema.		
	B.A.H. Soluciones para el problema.		
B.B. Definición del problema.	B.B.A. Duracion del problema.		
	B.B.B. Dinámica del problema.		
	B.B.C. Escenarios de definición del problema.		
	B.B.D. Población afectada por el problema.		
	B.B.E. Actores responsables del problema.		
	B.B.F. Actores que definen el problema.		
	B.B.G. Definiciones que los actores dan al problema.		
	B.B.H. Deliberaciones sobre la definición del problema.		
	B.B.I. Relaciones de poder.		
	B.B.J. Alternativas de solución.		
B.C. Inclusión del problema en la agenda.	B.C.A. Modelo de ingreso del problema en la agenda.		
	B.C.B. Acciones para incluir el problema en la agenda.		
	B.C.D. Relaciones de poder.		
	B.C.E. Deliberación de la inclusión del problema en la agenda		
	B.C.F. Cooperación para inclusión del problema en la agenda.		
	B.C.D. Responsables institucionales del problema en la agenda de gobierno.		